



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités

MAI 2023

Anne PAUGAM  
Oumnia ALAOUI  
Pierre PRADY  
Étienne CASSEL-DUPONT

Manuel LECONTE  
Régine BREHIER  
Michel PINET

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





**Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**  
**Ministère délégué chargé des Comptes publics**  
**Ministère délégué chargé des Transports**

INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES

N° 2023-M-012-03

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 014875-01

## RAPPORT

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS

Établi par

**OUMNIA ALAOUI**

Inspectrice des finances

**MANUEL LECONTE**

Inspecteur général de l'administration  
du développement durable

**PIERRE PRADY**

Inspecteur des finances

**RÉGINE BREHIER**

Ingénieure générale des ponts,  
des eaux et des forêts

**ÉTIENNE CASSEL-DUPONT**

Inspecteur stagiaire des finances

**MICHEL PINET**

Ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts

Sous la supervision de

**ANNE PAUGAM**

Inspectrice générale des finances

- MAI 2023 -



## SYNTHÈSE

La trajectoire financière d'Île-de-France Mobilités (IdFM), autorité organisatrice des mobilités (AOM) en Île-de-France est, en l'état, non soutenable, ce qu'avait déjà constaté une précédente mission d'inspections en 2020. Le présent rapport actualise les coûts et recettes d'IdFM à la suite de la crise sanitaire et dans un contexte macroéconomique nouveau, en particulier du fait de la progression de l'inflation. Ainsi, **à horizon 2035, les recettes de fonctionnement seraient plus dynamiques qu'estimé par l'établissement mais ne suffiraient pas à couvrir la hausse des dépenses sur la période.**

En effet, les recettes de fonctionnement d'IdFM, qui s'élèvent en 2022 à 10,9 Md€, bénéficient de l'environnement actuel plus inflationniste, au moins à court terme :

- ◆ à l'horizon 2035 le rendement du versement mobilité (VM), acquitté par les employeurs franciliens de 11 personnes et plus, s'élèverait à 7,9 Md€, de 11 % supérieur à la trajectoire prévue par IdFM ;
- ◆ pour ce qui est des recettes tarifaires, l'hypothèse retenue par la mission, comme celle de 2020, est une revalorisation des tarifs au rythme de l'inflation contrairement à IdFM qui prévoit un gel complet des tarifs sur dix ans. En volume, à partir des hypothèses d'IdFM et de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT), le retour au niveau du trafic pré-covid est anticipé en 2025. Au-delà, la croissance serait plus modeste qu'anticipée avant la crise sanitaire mais supérieure à la prévision d'une stabilité des volumes avancée par IdFM. Ces effets conduisent à un niveau de recettes tarifaires prévues de 5,8 Md€ en 2035 (+ 39 % par rapport à IdFM).

Toutefois, ces recettes plus dynamiques ne suffisent pas à couvrir les dépenses réelles de fonctionnement sur la période, qui s'élèveraient en 2035 à 16 Md€ (+60 % par rapport à 2022, soit +6Md€). Cette progression résulte principalement du renchérissement des coûts du réseau existant (2,2 Md€), de l'extension du réseau dont le projet du Grand Paris Express (1,0 Md€) et des autres offres nouvelles de transport (0,8 Md€) ainsi que du service de la dette (1,5 Md€).

**De plus, le rythme des investissements d'IdFM a conduit à une dynamique d'endettement qui risque de devenir insoutenable dans les prochaines années.**

À partir des hypothèses déjà prévues dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI) d'IdFM, la simulation de la trajectoire financière réalisée conduirait l'établissement à s'endetter massivement afin de pallier une capacité d'autofinancement limitée. Ainsi, le financement des investissements déjà prévus par IdFM impliquerait une multiplication par trois de son encours de dette entre 2022 et 2030, qui passerait de 8,8 Md€ à 28,2 Md€.

L'estimation du besoin de financement complémentaire dépend de la règle pesant sur IdFM, légale ou contractuelle, à laquelle on souhaite répondre. IdFM est soumis au principe de l'équilibre réel, dit « règle d'or » des collectivités territoriales, qui l'oblige (i) à voter ses sections de fonctionnement et d'investissement à l'équilibre et (ii) à s'assurer que le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette même section, couvre le remboursement en capital des annuités d'emprunt.

**D'après les simulations effectuées, la première condition de la règle d'or serait fragilisée dès 2027 et ne serait pas vérifiée à compter de 2030.** Après 2031, horizon de prévision plus lointain et donc plus incertain, la deuxième partie de la « règle d'or » portant sur la soutenabilité de l'endettement pourrait également ne plus être respectée en l'absence de financement complémentaire.

## Rapport

Outre ces ratios légaux, l'établissement est tenu par un de ses bailleurs, la Banque européenne d'investissement, de ne pas dépasser quinze ans de capacité de désendettement sur deux années successives. **Le respect de cette règle contractuelle, particulièrement suivie par IdFM, conduirait à un besoin de financement complémentaire autour de 500 M€ à court terme et de l'ordre de 1,5 Md€ à horizon 2031.** Si l'atteinte de ce ratio permet de respecter la première condition légale de la règle d'or, l'équilibre de la section de fonctionnement, il ne garantit pas le respect du deuxième volet portant sur la couverture des annuités en capital.

**En actionnant les leviers à sa main pour augmenter les recettes existantes et limiter ses dépenses d'investissement nouvelles, IdFM peut réduire son impasse de financement.**

En particulier, la politique tarifaire, à la décision d'IdFM, est un levier puissant pour réduire le besoin de financement. Ainsi, alors qu'ils demeurent inférieurs à ceux pratiqués dans d'autres agglomérations internationales, les tarifs pourraient continuer à augmenter, au-delà de l'inflation, notamment lors des principales mises en service. Les collectivités territoriales membres d'IdFM pourraient également augmenter leurs contributions au-delà de l'inflation pour participer à son redressement financier. Cela éviterait aussi une érosion de leur part dans les recettes par rapport aux autres ressources et par rapport aux proportions observées dans d'autres agglomérations (même si des différences de compétences entre l'Île-de-France et le reste du territoire compliquent cet exercice de comparaison).

Parmi les recettes existantes d'IdFM, le VM, assis sur la masse salariale, représente 50 % des recettes réelles de fonctionnement d'IdFM. Son taux en Île-de-France est le plus élevé de France et son augmentation nécessite une modification législative des taux plafonds. Le VM connaît par ailleurs une dynamique soutenue sur les dernières années, qui devrait se poursuivre dans les prochaines années.

Si, en complément, de nouvelles ressources devaient être mobilisées, elles devraient l'être en respectant les principes suivants :

- (i) Additionnalité : les recettes à la main d'IdFM doivent être mobilisées (augmentation régulière des tarifs et des contributions des collectivités territoriales) ;
- (ii) Crédibilité : les ressources supplémentaires (subventions ou fiscalité) doivent s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle crédible de redressement financier ;
- (iii) Limitativité : toute recette complémentaire doit servir à absorber la dynamique existante des dépenses et ne doit pas financer des dépenses nouvelles.

La mission a ainsi analysé les principales mesures de financement complémentaire proposées par les acteurs, à l'aune de leur robustesse juridique, rendement, complexité, distorsions économiques, liens avec l'usage des transports collectifs et cohérence avec les objectifs écologiques. L'affectation du produit d'une taxe à IdFM est possible, même si cela nuit au principe d'universalité du budget de l'État. La majoration de taxes existantes sur des modes de transport polluants ou sur les visiteurs en Île-de-France peut toutefois présenter des avantages en termes de mise en œuvre, de justification économique et de cohérence avec les objectifs environnementaux. Concernant le soutien de l'État à IdFM, si celui-ci est intervenu massivement pendant la crise covid, il ne saurait être pérenne et devrait, s'il était décidé de le prolonger, s'accompagner d'engagements de la part d'IdFM pour le redressement de sa trajectoire sous la forme par exemple d'une contractualisation. Par ailleurs, la contribution de l'État pourrait également passer indirectement par un abaissement de la rémunération due par IdFM à la Société du Grand Paris (SGP) pour l'« usage » des lignes et installations, dont le montant doit être fixé par décret.

Enfin, sans préjuger des négociations à venir entre les différents acteurs et en particulier la Région et l'État, et sans se prononcer sur le détail des mesures à mettre en œuvre, la mission a simulé, à titre purement illustratif, quatre paquets de mesures qui permettraient un redressement financier d'IdFM sur la période 2024-2035.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LA MISSION A MIS À JOUR LES HYPOTHÈSES DE DÉPENSES ET DE RECETTES ET A REPRIS EN L'ÉTAT LA TRAJECTOIRE DES INVESTISSEMENTS DÉJÀ ACTÉS PAR ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS (IDFM) À HORIZON 2035 .....</b>	<b>2</b>
1.1. La trajectoire de recettes et de dépenses estimée par la mission est différente de celle d'IdFM, ce qui conduit à revoir à la hausse le solde de fonctionnement de l'établissement.....	2
1.1.1. <i>Les recettes d'exploitation sont revues à la hausse, en particulier le versement mobilité et les recettes tarifaires.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les dépenses réelles de fonctionnement, principalement constituées des contrats avec les opérateurs, progresseraient fortement entre 2022 et 2035 et s'établiraient à 16 Md€ en 2035.....</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>Au total, le solde de fonctionnement d'IdFM devient déficitaire, sans ressources supplémentaires, à partir de 2030.....</i>	<i>9</i>
1.2. La mission a retenu la trajectoire actuelle d'investissement proposée par IdFM, qui prolonge sa dynamique soutenue d'endettement.....	10
1.2.1. <i>Difficiles à contre-expertiser, les prévisions d'investissements d'IdFM s'établissent à des niveaux élevés.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Quasi-nulle en 2012, la dette d'IdFM a été particulièrement dynamique sur la précédente décennie atteignant un encours de 8,8 Md€ et continuera d'augmenter dans les prochaines années au risque de devenir insoutenable en l'absence de financement supplémentaire.....</i>	<i>11</i>
<b>2. POUR DES RAISONS LÉGALES ET CONTRACTUELLES, IDFM A BESOIN DE FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES DE L'ORDRE DE 1,5 MD€ À HORIZON 2031 .....</b>	<b>13</b>
2.1. IdFM est soumis à la même « règle d'or » que les collectivités territoriales à laquelle s'ajoute une obligation contractuelle vis-à-vis d'un de ses principaux bailleurs, la Banque européenne d'investissement.....	13
2.2. À horizon 2031, sans financements complémentaires, IdFM ne serait plus en capacité de respecter les obligations légales d'équilibre réel, même si les risques sur le deuxième volet de la « règle d'or » apparaissent plus lointains.....	14
2.2.1. <i>Le besoin de financement d'IdFM émane d'abord du déficit de sa section de fonctionnement à horizon 2030.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Après 2031, les projections d'IdFM et de la mission pointent vers une épargne nette négative ne permettant pas de couvrir les remboursements d'emprunt liés à une dette trop dynamique sur la décennie précédente....</i>	<i>14</i>

2.3. La règle contractuelle relative à la capacité de désendettement conduirait à un besoin de financement complémentaire qui serait de l'ordre de 1,5 Md€ à horizon 2031.....	15
<b>3. EN ACTIONNANT LES LEVIERS À SA MAIN POUR AUGMENTER LES RECETTES EXISTANTES ET LIMITER SES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT NOUVELLES, IDFM PEUT RÉDUIRE L'IMPASSE DE FINANCEMENT .....</b>	<b>18</b>
3.1. Alors qu'ils demeurent sensiblement inférieurs à ceux des grandes villes européennes, une hausse des tarifs au-delà de l'inflation, notamment lors des principales mises en service, générerait des recettes substantielles .....	18
3.1.1. <i>Pour un service souvent supérieur, la contribution des usagers en Île-de-France est supérieure à celle des autres villes françaises, mais sensiblement inférieure à celle des grandes métropoles étrangères étudiées.....</i>	<i>18</i>
3.1.2. <i>Au-delà du suivi de l'inflation, l'accroissement des recettes tarifaires est le premier levier d'action à la main d'IdFM, en lien avec l'extension et l'amélioration de l'offre .....</i>	<i>19</i>
3.1.3. <i>En particulier, les années de mises en service de développements de l'offre significatifs, il serait légitime de prévoir des hausses supérieures .....</i>	<i>20</i>
3.2. Les collectivités territoriales franciliennes membres d'IdFM pourraient augmenter leurs contributions au-delà de l'inflation pour participer au redressement financier de l'établissement.....	22
3.2.1. <i>La contribution des collectivités territoriales franciliennes répond à des règles spécifiques ce qui rend les comparaisons malaisées .....</i>	<i>22</i>
3.2.2. <i>Leur contribution au budget d'IdFM représente une part limitée dans les budgets de la Région Île-de-France et des départements franciliens.....</i>	<i>23</i>
3.2.3. <i>Les contributions directes des collectivités locales représentent environ 14 % des recettes d'exploitation d'IdFM contre 21 % en moyenne dans les autres métropoles de province retenues.....</i>	<i>23</i>
3.2.4. <i>Les contributions des acteurs publics sont en moyenne plus élevées dans les autres métropoles européennes mais répondent à des organisations administratives souvent très différentes.....</i>	<i>24</i>
3.2.5. <i>Si le parangonnage ne permet pas de tirer de conclusion nette de la situation francilienne par rapport à d'autres agglomérations, la part relative des contributions statutaires au sein des recettes de fonctionnement peut être questionnée.....</i>	<i>25</i>
3.3. Le versement mobilité, principale recette d'IdFM, apparaît déjà élevé en Île-de-France et son augmentation nécessiterait de réviser les plafonds légaux.....	26
3.4. Le redressement financier d'IdFM peut également passer par une modération de ses dépenses d'investissement futures.....	27
<b>4. D'AUTRES RESSOURCES POURRAIENT COMPLÉTER À COURT ET MOYEN TERME LES RECETTES D'EXPLOITATION D'IDFM MAIS L'ÉVALUATION DE LEUR PERTINENCE DOIT INTÉGRER DES ENJEUX DE RENDEMENT, DE FAISABILITÉ ET D'ÉQUITÉ.....</b>	<b>29</b>
4.1. Le financement direct par l'État ne saurait être pérenne et devrait, s'il était décidé, s'accompagner d'engagements d'IdFM pour une stratégie de rétablissement de son équilibre financier à moyen terme .....	29
4.1.1. <i>L'État est intervenu auprès d'IdFM de manière exceptionnelle pendant la crise mais le choix fait jusqu'à présent de combler annuellement le déficit de la section de fonctionnement n'est pas pérenne .....</i>	<i>29</i>



4.1.2.	<i>Si l'annulation des prêts octroyés par l'État à IdFM pendant la crise présente de nombreux inconvénients, y compris pour l'établissement lui-même, une aide au remboursement pourrait être octroyée à court terme .....</i>	30
4.2.	La rémunération due par IdFM à la Société du Grand Paris constitue une charge particulière qui pourrait être modulée à la baisse .....	31
4.3.	L'abaissement du taux de TVA des transports publics urbains a un effet national et un impact négatif sur les finances de l'État et cette mesure ne peut s'inscrire que dans une politique générale de soutien aux transports collectifs urbains...	33
4.4.	L'affectation d'une ressource fiscale supplémentaire à IdFM doit être résiduelle et doit intégrer des enjeux de rendement, de faisabilité et d'équité.....	34
4.4.1.	<i>Certaines pistes fiscales présentent une complexité de mise en œuvre ou un rendement incertain pour répondre aux besoins d'IdFM .....</i>	34
4.4.2.	<i>La fiscalité liée à la survalorisation foncière qu'auraient générée les extensions de réseau n'est économiquement plus pertinente .....</i>	35
4.4.3.	<i>Des pistes reposant sur la majoration de taxes existantes portant sur des modes de transport polluants ou sur les visiteurs en Île-de-France présentent des avantages en termes de mise en œuvre et de justification économique .....</i>	37
4.4.4.	<i>Une taxe additionnelle au taux de 30% à la taxe sur les bureaux (TSB) rapporterait 290 M€ en 2024 au prix d'un renchérissement des prélèvements sur l'immobilier commercial.....</i>	39
<b>5.</b>	<b>À TITRE ILLUSTRATIF, QUATRE PAQUETS DE MESURES PERMETTANT UN REDRESSEMENT FINANCIER D'IDFM, AINSI QUE LEURS IMPACTS SUR LES DIFFÉRENTS RATIOS CONTRAIGNANT L'ÉTABLISSEMENT, SONT PRÉSENTÉS</b>	<b>40</b>
5.1.	Le paquet n°1 « leviers IdFM », n'inclut que des mesures de redressement à la main d'IdFM ou des instances siégeant à son conseil d'administration.....	41
5.2.	Le paquet n°2 « ressources actuelles d'IdFM » tient compte d'une hausse du versement mobilité en complément d'un ajustement à la hausse des recettes tarifaires et des contributions statutaires .....	41
5.3.	Outre des mesures à la main d'IdFM, le paquet n°3 « contractualisation avec IdFM » inclut une intervention de l'État dans le financement d'IdFM <i>via</i> une subvention budgétaire .....	42
5.4.	Variante du précédent, le paquet n°4 « contractualisation avec IdFM et affectation de recette » tient compte dès 2024 de l'affectation à IdFM de nouvelles recettes fiscales .....	43



## INTRODUCTION

Île-de-France Mobilités (IdFM), l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en Île-de-France est un établissement public régi par le code des transports, présidé par la présidente du conseil régional.

Une précédente mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) conduite en 2020 avait été mandatée pour déterminer l'impact que le projet du Grand Paris Express (GPE) et les autres investissements décidés par IdFM auraient sur les charges de fonctionnement d'IdFM, et plus largement de prévoir la trajectoire financière d'IdFM à horizon 2031. Cette mission avait montré le caractère non soutenable de la trajectoire financière de l'établissement qui conduirait, sans financements complémentaires, à une impasse de financement de 1 Md€ en 2031, l'empêchant de faire face à ses obligations légales et contractuelles. Faute de recul suffisant à l'époque, cette mission n'intégrait pas les effets de la crise de la covid-19.

À l'occasion des assises du financement des Transports franciliens, organisées par la Région Île-de-France le 23 janvier 2023, le ministre des transports a annoncé le lancement d'une nouvelle mission des inspections pour actualiser les prévisions et identifier des mesures permettant de rétablir l'équilibre financier d'IdFM.

La présente mission confiée à l'IGF et à l'IGEDD le 13 février 2023, poursuit donc un double objectif :

- ◆ (i) actualiser les prévisions de coûts et recettes d'IdFM à la suite de la crise sanitaire et du nouveau contexte macroéconomique, en particulier la hausse de l'inflation, et chiffrer le besoin de financements complémentaires (parties 1 et 2) ;
- ◆ (ii) analyser les perspectives d'évolutions des recettes existantes et expertiser les principales pistes supplémentaires proposées lors des assises du 23 janvier 2023 (parties 3 et 4).

La présente mission a vocation à fournir des outils pour la prochaine négociation entre l'État et la Région, sans en préempter les résultats. Elle ne fait donc pas de propositions formelles sur les modalités possibles pour combler les besoins de financements identifiés mais présente les avantages et inconvénients des différentes mesures ainsi que des exemples de « paquets » permettant de rétablir la trajectoire financière d'IdFM à court et moyen termes (partie 5).

L'actualisation du modèle de financement et les hypothèses sous-jacentes ont fait ainsi l'objet d'échanges approfondis avec IdFM.

Le rapport est accompagné de quatre annexes :

- ◆ l'annexe I présente les hypothèses et à la mise à jour du modèle de financement d'IdFM ;
- ◆ l'annexe II est consacrée au parangonnage des modalités de financement d'IdFM, et en particulier des contributions des collectivités territoriales membres avec celles des principales AOM en France et d'agglomérations européennes comparables ;
- ◆ l'annexe III détaille l'analyse des principales mesures nouvelles présentées par les différents acteurs ;
- ◆ l'annexe IV liste les personnes rencontrées par la mission.

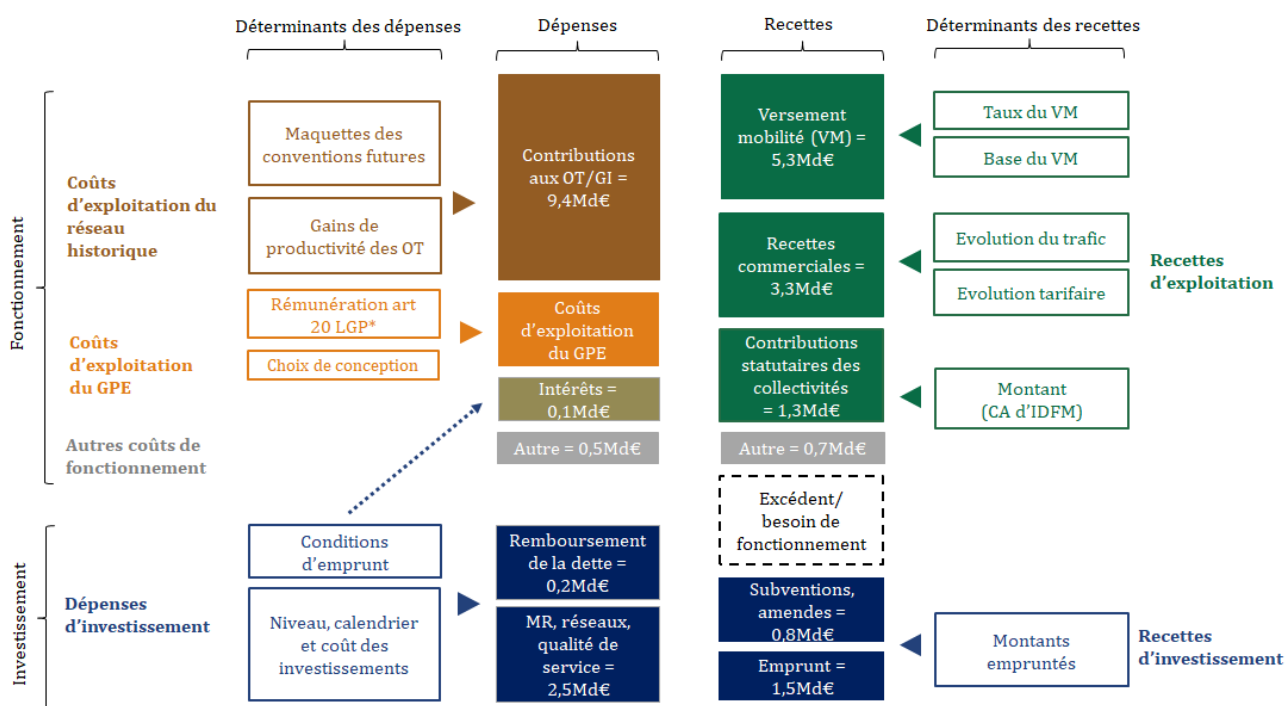
## 1. La mission a mis à jour les hypothèses de dépenses et de recettes et a repris en l'état la trajectoire des investissements déjà actés par Île-de-France Mobilités (IdFM) à horizon 2035

### 1.1. La trajectoire de recettes et de dépenses estimée par la mission est différente de celle d'IdFM, ce qui conduit à revoir à la hausse le solde de fonctionnement de l'établissement

Île-de-France Mobilités (IdFM) présente ses budgets selon la même nomenclature que les collectivités territoriales en séparant la section de fonctionnement et la section d'investissement. La figure 1 présente les principaux déterminants de l'équilibre d'IdFM en fonctionnement et en investissement.

Afin d'objectiver la trajectoire financière de l'établissement, la mission s'est appuyée sur le modèle interne utilisé par IdFM et s'est attachée à mettre à jour les éléments qui avaient le plus fort impact sur cet équilibre en recettes et en dépenses. À cet égard, l'annexe I décrit les hypothèses et les modalités retenues pour simuler l'évolution des recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement à horizon 2035.

Figure 1 : Les principaux déterminants de l'équilibre d'IdFM (montants exécutés 2022)



Source : Mission à partir de la mission IGF-IGEDD 2020. NB : la taille des carrés n'est pas proportionnelle aux montants.

\* Rémunération article 20 loi du Grand Paris (LGP) due par IdFM à la Société du Grand Paris (cf. infra).

### 1.1.1. Les recettes d'exploitation sont revues à la hausse, en particulier le versement mobilité et les recettes tarifaires

En 2022, les recettes de fonctionnement d'IdFM s'élevaient à 10 950 M€ et les recettes réelles<sup>1</sup> de fonctionnement à 10 608 M€, en hausse de 5 % par rapport à 2021.

Elles sont principalement constituées de trois sources qui représentent à elles seules 96 % des recettes réelles de fonctionnement en 2022 : le versement mobilité, les recettes tarifaires et les contributions des collectivités territoriales :

- ◆ **le versement mobilité** s'élève à 5 311,3 M€ en 2022, **soit 50 %** des recettes réelles de fonctionnement. Le versement mobilité (VM)<sup>2</sup> est un prélèvement collecté par les Urssaf, proportionnel à l'ensemble des rémunérations assujetties à cotisations sociales versées par les employeurs publics et privés à partir de onze salariés<sup>3</sup> dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain. Les taux du VM sont fixés par l'autorité organisatrice des mobilités, dans les limites des plafonds prévus par la loi ;
- ◆ **les recettes tarifaires** représentent un produit de 3 273,2 M€<sup>4</sup> en 2022, **soit 31 %** des recettes réelles de fonctionnement. Il s'agit du produit de la vente des titres de transport, dont les prix sont fixés chaque année par le conseil d'administration d'IdFM ;
- ◆ **les participations publiques au fonctionnement d'IdFM** représentent 1 592,4 M€ en 2022, **soit 15 %** du total des recettes réelles de fonctionnement. Ces concours publics sont composés pour l'essentiel :
  - des **contributions statutaires** versées par les collectivités membres d'IdFM, soit la Région Île-de-France et les huit départements d'Île-de-France, dont la Ville de Paris, pour 1 332,8 M€ ou **13 %** des recettes réelles de fonctionnement ;
  - de la dotation de compensation des dépenses de transport scolaire versée par l'État. Cette dotation est fixée depuis 2016 à 128,1 M€ ;
  - des subventions de compensation des tarifications spécifiques (tarification sociale et jeunes) versées par les collectivités territoriales, soit 99 M€ ;
- ◆ **d'autres recettes diverses, à hauteur de 455 M€, soit 4 %** des recettes réelles de fonctionnement. Elles sont composées notamment d'une quote-part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur la vente de carburants en Île-de-France, plafonnée à 100 M€ par an, pour 90,1 M€ réellement perçus en 2022 ;

**La mission a actualisé les prévisions de versement mobilité et de recettes tarifaires**, lesquelles présentent le plus fort impact sur la trajectoire financière d'IdFM à horizon 2035, et dont les évolutions sont le plus soumises à incertitudes<sup>5</sup>. Elle a aussi prolongé l'horizon à 2035, notamment pour mieux appréhender les enjeux liés à la soutenabilité de la dette qui apparaissent au début des années 2030 et s'est appuyée sur le modèle d'IdFM présenté par l'établissement lors de son dernier débat d'orientation budgétaire qui va jusqu'en 2031. Elle a retenu les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes au programme de stabilité 2023-2027 présenté en Conseil des ministres le 26 avril 2023.

---

<sup>1</sup> Les recettes réelles s'entendent comme les recettes entraînant des mouvements réels. Elles excluent donc les opérations d'ordre budgétaires à l'instar des écritures de neutralisation des amortissements.

<sup>2</sup> Prévu aux articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans le droit commun et aux articles L. 2531-2 et suivants du CGCT en ce qui concerne l'Île-de-France.

<sup>3</sup> Une exonération est notamment prévue pour les entreprises franchissant le seuil de 11 salariés pendant 5 ans.

<sup>4</sup> La mission retient ici uniquement les recettes tarifaires hors recettes tarifaires issues des délégations de service public qui s'élèvent en 2022 à 61 M€. Avant 2019, les recettes commerciales étaient encaissées par les opérateurs, puis déduites des contributions versées par IdFM.

<sup>5</sup> Pour rappel, les contributions statutaires des collectivités sont indexées sur l'inflation dans les simulations d'IdFM.

## Rapport

### **1.1.1.1. Principale recette de fonctionnement, le versement mobilité s'est avéré dynamique au sortir de la crise sanitaire et son rendement futur est estimé 11 % supérieur aux prévisions d'IdFM à horizon 2035**

**Le versement mobilité a mieux résisté pendant la pandémie et s'avère plus dynamique que prévu à la sortie de la crise de la Covid-19.**

Pour la région Île-de-France, les taux de versement mobilité (VM) sont fixés par IdFM dans la limite des plafonds inscrits dans la loi.

Cette recette s'est avérée particulièrement dynamique sur les dernières années et **son produit a augmenté en moyenne de 4,7 % par an entre 2010 et 2021** (5,4 % entre 2010 et 2019). Cette dynamique a résulté d'une assiette, la masse salariale en Île-de-France, croissant relativement plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB)<sup>6</sup>, et des augmentations successives de taux du VM, systématiquement fixé au plafond légal.

Le versement mobilité a bien résisté pendant la crise covid (-2 % entre 2019 et 2020), du fait d'une moindre dégradation de la masse salariale qu'estimé initialement, et a dès 2021 retrouvé un niveau supérieur à celui d'avant crise.

Dans son exercice de prospective, IdFM a utilisé les prévisions d'évolutions pluriannuelles proposées par la mission IGF-CGEDD en 2020, qui apparaissent aujourd'hui conservatrices au regard du dynamisme de la masse salariale en sortie de crise covid et du contexte macroéconomique plus inflationniste. Sur la période 2023-2027<sup>7</sup>, la mission a estimé l'évolution du rendement du VM à partir des prévisions disponibles de masse salariale privée versée par les employeurs des branches marchandes non agricoles de France métropolitaine (BMNA)<sup>8</sup>. Bien que cet indicateur porte sur la France entière et n'intègre pas les rémunérations versées par les employeurs publics, il s'avère étroitement corrélé avec l'évolution passée de l'assiette du VM perçu par IdFM. Au-delà de 2027, la mission suggère de faire converger linéairement et à horizon 2030 la prévision d'évolution sur le scénario de masse salariale qui découle des hypothèses de travail du conseil d'orientation des retraites (COR).

**À horizon 2035, cette recette demeurerait dynamique et la mission estime que son rendement serait de l'ordre de 7,9 Md€, supérieur aux estimations d'IdFM.**

La mission retient dans sa maquette un « scénario central » avec une trajectoire d'évolution ne prenant pas en compte un biais systématique selon lequel les évolutions d'assiette du VM sont en moyenne plus élevées de 0,3 point que les évolutions de masse salariale BMNA, comme constaté sur la période 2009-2019 (voir annexe 1).

Par conséquent, l'actualisation conduit à une trajectoire de VM plus dynamique que celle estimée par IdFM dans ses prévisions aboutissant à un rendement en 2035 de 7 879 M€, contre 7 119 M€ prévus par IdFM (cf. graphique 1).

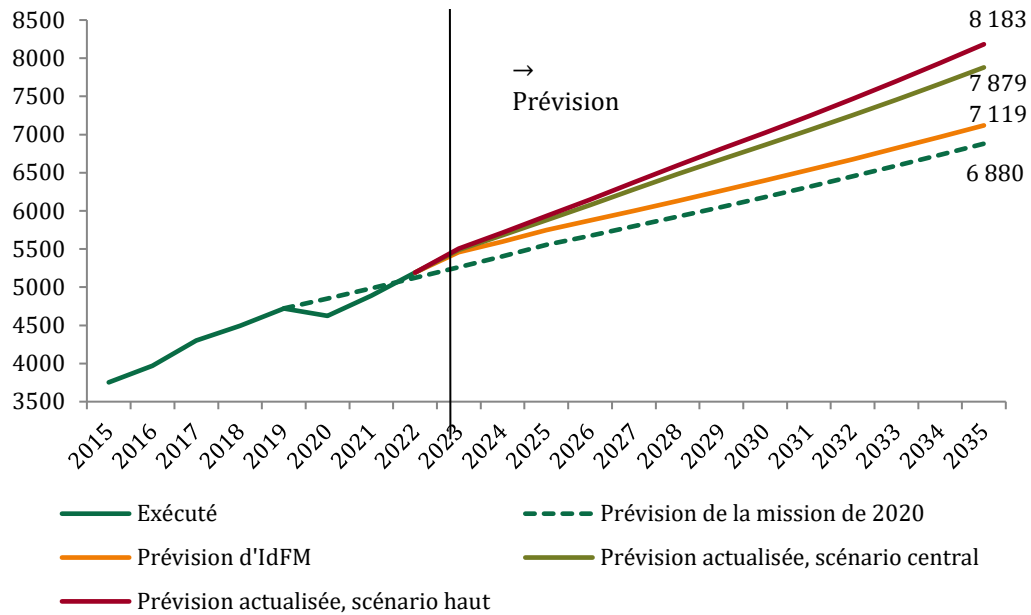
---

<sup>6</sup> L'assiette du VM en Île-de-France a crû en moyenne de 2,6 % par an entre 2010 et 2021 (3,1 % entre 2010 et 2019), contre une croissance annuelle moyenne de 2,1 % pour le PIB entre 2010 et 2021 (2,2 % entre 2010 et 2019).

<sup>7</sup> Période couverte par les estimations du projet de loi de programmation des finances publiques 2022-2027 déposée par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en septembre 2022.

<sup>8</sup> Les estimations de masse salariale versée par les employeurs des branches marchandes non agricoles (BMNA) sont réalisées par la Direction générale du Trésor et reprises par le Gouvernement dans ses textes financiers.

**Graphique 1 : Prévisions d'évolution du rendement du versement mobilité à horizon 2035 (en M€)**



Source : Mission.

**1.1.1.2. Les dernières estimations de trafic conduisent à adopter un scénario plus optimiste que celui d'IdFM, conjuguant une hausse plus rapide de la fréquentation et une évolution des tarifs suivant l'inflation**

La forte diminution du trafic de voyageurs liée aux mesures de restrictions de déplacement pendant la crise Covid ont conduit à une perte de recettes tarifaires en 2020 de 1,45 Md€ par rapport à 2019 et une diminution cumulée sur la période 2020-2022 de 3,7 Md€ par rapport à la prévision de la précédente mission IGF-CGEDD. La crise sanitaire a en effet conduit à une diminution importante et brutale du trafic dans les transports en commun franciliens. En 2020, au plus fort de la crise sanitaire, les recettes tarifaires ont toutefois moins diminué que le trafic du fait du maintien des abonnements Navigo annuels représentant 32 % des recettes tarifaires en 2020<sup>9</sup>.

**En prévision, la mission estime un effet volume moindre que la précédente mission en tenant compte d'un maintien pérenne du télétravail.**

IdFM construit son scénario de trafic en deux temps en (i) prévoyant à court terme l'année où le volume de 2019 sera à nouveau atteint puis (ii) appliquant une trajectoire de croissance de long terme.

Successivement prévu pour 2022 puis pour 2024, IdFM prévoit désormais que le volume de recettes tarifaires de 2019 sera atteint à nouveau en 2026. **La mission estime un retour du trafic au niveau de 2019<sup>10</sup> à compter de 2025** et l'atteinte de 95 % de ce niveau dès 2023, comme IdFM. Même si elle reste forfaitaire, cette hypothèse semble crédible dans la mesure où l'Institut Paris Région estime qu'au mois de février 2023 (affecté par des grèves de transport), le trafic représentait 90 % de celui pré-covid.

<sup>9</sup> Alors qu'ils en représentaient 23 % en moyenne sur la période 2010-2019.

<sup>10</sup> L'année 2019 avait vu une forte baisse de fréquentation en décembre en raison de grèves, ce point n'est donc pas un point de comparaison particulièrement élevé.

## Rapport

En 2024 et 2025, la mission fait ainsi l'hypothèse que la croissance des recettes sous le seul effet du trafic serait respectivement de 3,0 % et 2,5 %. Par ailleurs, et contrairement à IdFM, la mission ne prend pas en compte d'effet d'éviction du trafic du fait des JO en 2024, en l'absence d'étude fiable.

Concernant la prévision de long terme et contrairement aux travaux réalisés durant la précédente mission, IdFM et la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) n'ont à ce stade pas convergé sur de nouvelles estimations :

- ◆ les estimations de la DRIEAT<sup>11</sup> aboutissent à une prévision de trafic sur les lignes ferrées franciliennes en 2030 en diminution par rapport aux prévisions réalisées en 2020. La diminution est estimée à -4,0 % à l'heure de pointe du matin et -5,2 % en journée ;
- ◆ IdFM estime les hypothèses de télétravail retenues par la DRIEAT insuffisantes : 50 % des emplois télétravaillables (40 % du total) seraient télétravaillés un jour par semaine, en cohérence avec le scénario de référence du Plan de Protection de l'Atmosphère. Pour sa part, IdFM estime qu'il y a environ 30 % de télétravailleurs, pour deux jours par semaine en moyenne. L'élasticité des recettes tarifaires au télétravail n'est toutefois pas encore clairement établie dans la mesure où le recours accru au télétravail ne se traduit pas nécessairement par une perte de recettes tarifaires équivalente puisque les détenteurs d'abonnements peuvent pour certains les conserver.

**Afin de prendre en compte les modifications durables de comportements de transport liées à la crise sanitaire, la mission retient dans son scénario central un effet volume des recettes tarifaires en 2030 inférieur de 7 % à celui prévu par la mission de 2020, mais supérieur de 8 % à celui prévu par IdFM.** Ce scénario est inférieur à celui qui aurait été projeté en appliquant les nouvelles estimations de la DRIEAT. Au-delà de 2030, la progression serait moins forte, à 0,8 % par an.

De manière générale, le scénario central de la mission, plus volontariste que celui d'IdFM, s'explique par le fait (i) qu'à ce stade, il n'est pas assuré que la crise sanitaire et un recours accru au télétravail conduisent à remettre en cause la dynamique pluriannuelle estimée avant la crise<sup>12</sup> (ii) l'ensemble des stratégies publiques, nationales ou locales, de transition écologique impliquent de renforcer les incitations au report modal vers des transports décarbonés (iii) la politique menée par IdFM elle-même vise à renforcer l'offre de service et à améliorer la qualité et la capacité du matériel roulant sur les lignes existantes.

**La mission retient également un effet prix dans ses prévisions de recettes tarifaires en les indexant sur l'inflation, à l'instar de ce qu'avait fait la précédente mission en 2020.**

Comme la mission 2020, le scénario de prévision des recettes tarifaires est construit à partir d'une hypothèse d'indexation sur l'inflation. À l'inverse, IdFM présente une trajectoire financière à horizon 2035 avec une hypothèse de stagnation des tarifs, hypothèse qui apparaît décalée au regard des augmentations régulières pratiquées par d'autres AOM françaises et étrangères (cf. 3.2). L'absence d'évolution des tarifs dans les prévisions n'apparaît pas soutenable financièrement à moyen et long terme notamment dans un contexte économique plus inflationniste. En effet, si les prix des abonnements Navigo ont été augmenté en 2023<sup>13</sup> après six années de stagnation, cette hausse tarifaire ne permet de rattraper que temporairement l'évolution de l'inflation et sera absorbée dès 2024.

---

<sup>11</sup> Note du 16 mars 2023 réalisée pour la mission.

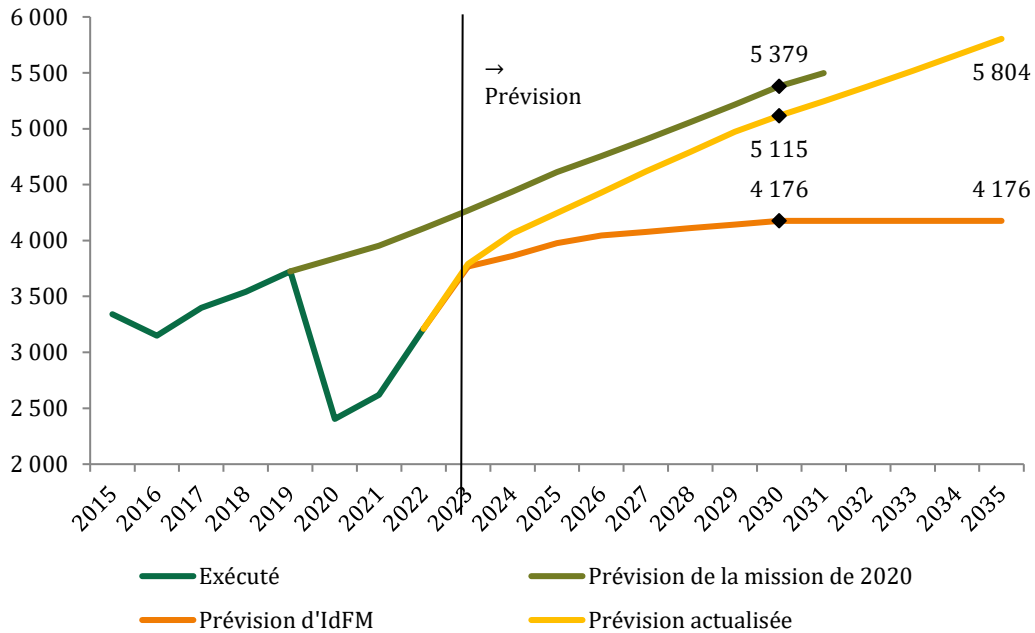
<sup>12</sup> La question qui se pose est celle de la persistance de l'impact de la crise sanitaire sur le trafic : s'agit-il d'un impact pérenne *via* une baisse du volume de trafic, ou également un impact sur la trajectoire d'évolution à venir ? En tout état de cause, la mission n'a pas eu connaissance de travaux permettant de quantifier des écarts en dynamique.

<sup>13</sup> L'abonnement mensuel est ainsi passé de 75,20 € à 84,10 €.



**Au total, la mission estime que les recettes tarifaires représenteront 5,1 Md€ en 2030, soit une hausse de 23 % par rapport aux prévisions d'IdFM.** Ainsi, les estimations de la mission conduisent à retenir dans les prévisions des recettes tarifaires à hauteur de 5 115 M€ à horizon 2030 (+0,9 Md€ par rapport à IdFM) et 5 804 M€ à horizon 2035 (+ 1,6 Md€ par rapport à IdFM).

**Graphique 2 : Prévisions d'évolution des recettes tarifaires à horizon 2035 (en M€)**



Source : Mission.

### 1.1.2. Les dépenses réelles de fonctionnement, principalement constituées des contrats avec les opérateurs, progresseraient fortement entre 2022 et 2035 et s'établiraient à 16 Md€ en 2035

**Les dépenses réelles de fonctionnement d'IdFM s'élèvent à 10 Md€ en 2022 et sont constituées à 94 % des dépenses d'exploitation régulière.** En particulier, les contrats d'IdFM avec RATP et SNCF représentent 80 % des dépenses réelles de fonctionnement. IdFM estime que les dépenses réelles de fonctionnement augmenteront sur la période de prévision (2023-2035) de 50 % pour atteindre presque 15 Md€ en 2035.

**Le recalage effectué par la mission conduit à une augmentation sur cette même période de 60 % les amenant à 16 Md€ en 2035.**

Dans le détail, la progression des dépenses d'exploitation sur la période de prévision résulterait principalement :

- ◆ de **l'exploitation du réseau existant** pour 2,2 Md€ (37 % de l'augmentation), et notamment la partie RATP de cette exploitation ;
- ◆ de **l'extension du réseau de transport** pour 1,9 Md€ (31 % de l'augmentation), et notamment du GPE (qui jouerait pour 1,0 Md€ contre 0,8 Md€ pour les autres offres nouvelles de transport) dont le coût monterait en charge progressivement entre 2024 et 2030 ;
- ◆ du **service de la dette**, pour 1,5 Md€ (25 % de l'augmentation).

## Rapport

### **1.1.2.1. Les dépenses d'exploitation d'IdFM sont principalement constituées des contrats avec les opérateurs dont le coût est estimé à la hausse par la mission, après actualisation des hypothèses du contrat avec la RATP dans un contexte d'incertitudes des négociations**

Les contrats entre IdFM et les opérateurs RATP et SNCF sont conclus tous les quatre ans et fixent les modalités de calcul des contributions comprenant :

- ◆ une contribution finançant l'une offre de transport ;
- ◆ le remboursement à l'euro-l'euro d'impôts, taxes et redevances payés par l'opérateur ;
- ◆ une contribution financière d'IdFM aux investissements réalisés par l'opérateur<sup>14</sup>.

Le contrat en cours avec la RATP se termine fin 2024 et celui avec la SNCF fin 2025. Dans la mesure où les négociations n'avaient pas commencé, la mission a veillé à ne pas s'y immiscer et a ainsi retenu, lorsque c'était possible et pertinent, des hypothèses similaires à celles des contrats en cours.

**S'agissant du contrat d'exploitation avec la RATP sur le réseau historique, principale dépense de fonctionnement actuelle d'IdFM, la mission a pris le parti de réviser à la hausse son coût lors de son renouvellement en 2025.**

À court terme, la mission a retenu les mêmes hypothèses de coût qu'IdFM qui sont celles prévues dans le contrat en cours jusqu'en 2025. La RATP estime que l'évolution de ses coûts réels n'est plus couverte par sa rémunération contractuelle en raison d'un plafonnement de l'évolution de la composante salariale du contrat et de la hausse des prix de l'électricité en partie non couverte.

Il a ainsi paru prudent, dans le contexte de prochaines négociations, et contrairement au modèle de prévision affiché par IdFM, de ne pas proroger dans les prévisions les conditions contractuelles actuelles au-delà de 2025. Les hypothèses conventionnelles de la mission tendent donc à rehausser le coût de certaines lignes du contrat à partir de 2025 pour tenir compte de l'augmentation d'une partie des coûts d'exploitation de la RATP<sup>15</sup> (cf. annexe I).

En revanche, la mission a fait le choix de ne pas modifier certaines hypothèses retenues par IdFM et notamment les gains de productivité prévus dans le contrat avec la RATP<sup>16</sup>.

**Au total, le contrat liant la RATP à IdFM représenterait 4,8 Md€ en 2023, 5,3 Md€ en 2030 et 5,6 Md€ en 2035.** L'évolution annuelle la plus importante, en euros courants, interviendrait en 2025 (+3,6 %), au moment du renouvellement du contrat.

**Pour ce qui est du contrat avec la SNCF, la mission a reconduit les conditions du contrat actuel et son coût serait tiré par sa revalorisation annuelle et celle des redevances d'accès au réseau, fortement croissantes.** Au total, le contrat d'exploitation avec la SNCF s'établirait à 3,7 Md€ en 2023, comme en 2025 puis 3,9 Md€ en 2030 et 4,3 Md€ en 2035. À compter de 2022 jusqu'en 2035, le taux de croissance annuel moyen de cette dépense serait de 1,9 %.

---

<sup>14</sup> Dans le cas de la RATP : par l'opérateur et par le gestionnaire d'infrastructure.

<sup>15</sup> En particulier la mission a revu à la hausse la « rémunération R11 » qui couvre les charges d'exploitation de l'opérateur, en particulier ses charges de rémunération. La mission réévalue également les prévisions de « rémunération R2 » liée à la rémunération des investissements en fonds propres de la RATP.

<sup>16</sup> 0,5 % par an – taux similaire à celui retenu pour le contrat en cours – sur l'ensemble de la période de prévision à compter de 2025 pour les parties GI et sûreté du contrat. 1 % par an entre 2025 et 2029 sur la partie OT, du fait de la mise en concurrence du réseau de bus en 2025, puis 0,5 % par an à compter de 2030.

### **1.1.2.2. La mission n'a pas remis en cause les hypothèses de coûts liés à l'offre nouvelle, relative ou non au GPE, et a choisi de prendre dans ses prévisions une hypothèse conventionnelle concernant la rémunération dite « article 20 » versée à la SGP**

**En l'absence de nouvelles données, le coût en exploitation des offres de service nouvelles est difficile à estimer et la mission a conservé les hypothèses de la mission de 2020, endossées par IdFM.**

Le coût de l'offre nouvelle reste à ce stade une estimation, puisqu'il est fonction des négociations à venir avec les opérateurs, de l'impact des mises en concurrence<sup>17</sup> et des dates réelles des mises en service des nouvelles infrastructures. L'estimation retenue par la mission liée au rythme de mise en service est celle projetée par IdFM. En ce qui concerne le GPE, hormis les décalages calendaires annoncés par la Société du Grand Paris (SGP) depuis la mission IGF-CGEDD de 2020, les projections de coût d'exploitation n'ont pas significativement évolué.

**Concernant le coût de l'offre nouvelle liée aux Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024**, la mission a retenu l'hypothèse présentée par IdFM durant les assises du financement des transports franciliens du 23 janvier 2023, d'un coût supplémentaire de 200 M€. La mission n'a pas eu la possibilité, dans les délais impartis, de contre-expertiser finement ce montant qui doit encore faire l'objet de négociations entre la RATP et IdFM. L'estimation retenue par la mission de 2020 était de 100 M€.

**Par ailleurs, concernant la rémunération qu'IdFM doit verser à la SGP au moment des mises en services, dite rémunération « article 20 », la mission n'actualise pas l'hypothèse conventionnelle d'une montée en charge progressive pour atteindre 281 M€ en 2031.**

Prévue par le II de l'article n° 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, le montant de cette rémunération doit être fixé par un décret en Conseil d'État qui, à ce jour, n'a pas été pris (cf. 4.2). Un protocole État-Région de janvier 2011 prévoyait un plafonnement du montant annuel de cette rémunération à 0,8 % du coût d'investissement<sup>18</sup>. En l'absence de décret, la mission a repris de manière conventionnelle ce plafond de 0,8 %. Elle retient donc dans sa trajectoire financière actualisée le même montant cible de 281 M€ par an en 2031<sup>19</sup>, mais en étalant la montée en charge, afin de tenir compte du décalage calendaire des mises en service du GPE annoncé depuis 2020.

Ce montant constitue une hypothèse de travail mais ne préjuge pas des évolutions possibles sur le niveau de cette rémunération (cf. 4.2).

### **1.1.3. Au total, le solde de fonctionnement d'IdFM devient déficitaire, sans ressources supplémentaires, à partir de 2030**

**Les prévisions de la mission font apparaître un déficit de la section de fonctionnement à partir de 2030.**

Les recettes seraient plus dynamiques que ce que prévoit IdFM mais ne permettraient pas de couvrir l'augmentation des coûts d'exploitation liés tant au Grand Paris Express qu'au programme d'investissement massif d'IdFM et la dette associée (cf. 1.2.1). Dans ce contexte, le solde de la section de fonctionnement – l'épargne brute – d'IdFM serait faiblement positive en 2027 avant de passer durablement en territoire négatif à partir de 2030 et s'établirait en moyenne à -0,2 Md€ entre 2030 et 2035 (cf. graphique 3).

---

<sup>17</sup> GPE et bus hors RATP.

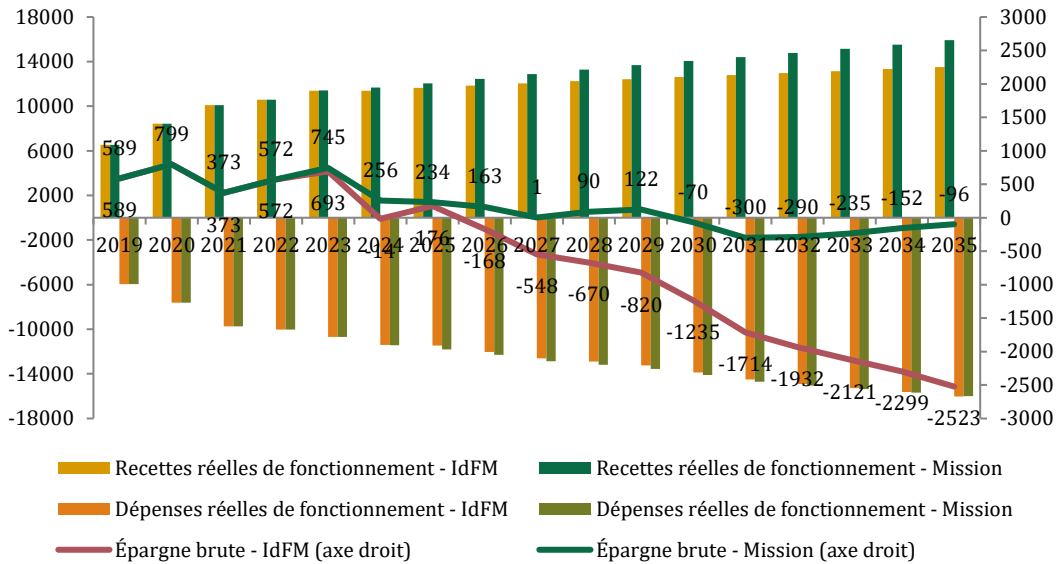
<sup>18</sup> Son estimation était de 20,5 Md€<sub>2008</sub> en janvier 2011.

<sup>19</sup> Ce montant correspond au plafond de 0,8 % appliqué à un coût à terminaison de 35,1 Md€<sub>2012</sub>. C'est notamment le montant qui figure dans le rapport de Gilles Carrez, *Ressources de la Société du Grand Paris*, juillet 2018.

## Rapport

Cette situation ne permettrait plus à IdFM de respecter la « règle d'or » d'équilibre réel qui s'applique à l'établissement (cf. 2). Les prévisions d'IdFM, plus pessimistes, estiment un déficit de fonctionnement dès 2026, sans financements complémentaires.

**Graphique 3 : Prévisions d'évolution de l'épargne brute d'IdFM à horizon 2035 (en M€)**



Source : Mission.

## 1.2. La mission a retenu la trajectoire actuelle d'investissement proposée par IdFM, qui prolonge sa dynamique soutenue d'endettement

### 1.2.1. Difficiles à contre-expertiser, les prévisions d'investissements d'IdFM s'établissent à des niveaux élevés

Les dépenses d'investissements d'IdFM, hors remboursement d'emprunt, s'élèvent en 2022 à 2,6 Md€<sup>20</sup>, principalement constituées des investissements en matériel roulant (48 %), et s'inscrivent dans un programme d'investissement conséquent.

Depuis 2015, les dépenses d'investissement d'IdFM<sup>21</sup> ont plus que doublé et continueraient à augmenter pour s'établir autour de 4,0 Md€ par an entre 2023 et 2025. Les prévisions d'investissements annuels diminueraient ensuite à compter de 2026 et s'établiraient en moyenne à 2,3 Md€ par an jusqu'en 2035 (cf. graphique 4).

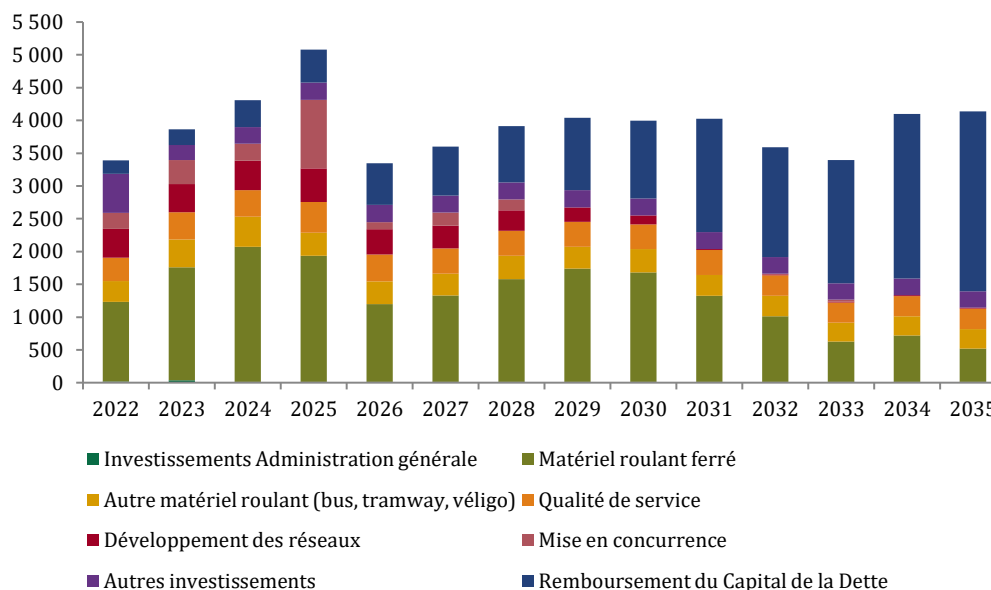
En outre, sur la période de prévision, les dépenses réelles d'investissement seraient fortement grevées par le remboursement du capital de la dette, qui passerait de 10 % du total en 2025, à 67 % en 2035. Cette évolution traduit principalement les modalités de financement des investissements prévues par IdFM – l'endettement – dans un contexte de grande faiblesse de la capacité d'autofinancement de l'établissement (cf. *infra*).

<sup>20</sup> Ce montant inclut les investissements majeurs d'IdFM y compris les matériels roulants et les projets d'infrastructure (2 514 M€), les projets « politique de transport » recouvrant les aides à l'achat de vélos à assistance électrique, et d'autres dépenses d'investissement mineures (2,7M€).

<sup>21</sup> Hors remboursements des investissements portés par les opérateurs et financés par IdFM à travers la rémunération contractuelle dite « R2 ».

## Rapport

**Graphique 4 : Profil des dépenses réelles d'investissement, y compris remboursement des emprunts (en M€ courants)**



*Source : Mission.*

Comme le rappelait la précédente mission, ce niveau élevé d'investissements relève pour partie de contraintes qui s'imposent à IdFM et qui participent à l'amélioration du réseau (mises en concurrence, matériels roulants du GPE, accessibilité des gares, etc.) mais procède aussi de choix propres d'IdFM liés à une volonté de moderniser rapidement l'ensemble des parcs de matériel.

**Ces hypothèses d'investissement ne prennent pas en compte les projets évoqués par certaines collectivités, notamment la Région Île-de-France, au-delà des montants figurant à date dans le PPI d'IdFM.** Ces investissements ne pourraient qu'augmenter les dépenses d'IdFM et donc nécessiteraient des financements au-delà de ce qui est traité ici. En l'état, ces investissements ne sont pas financés.

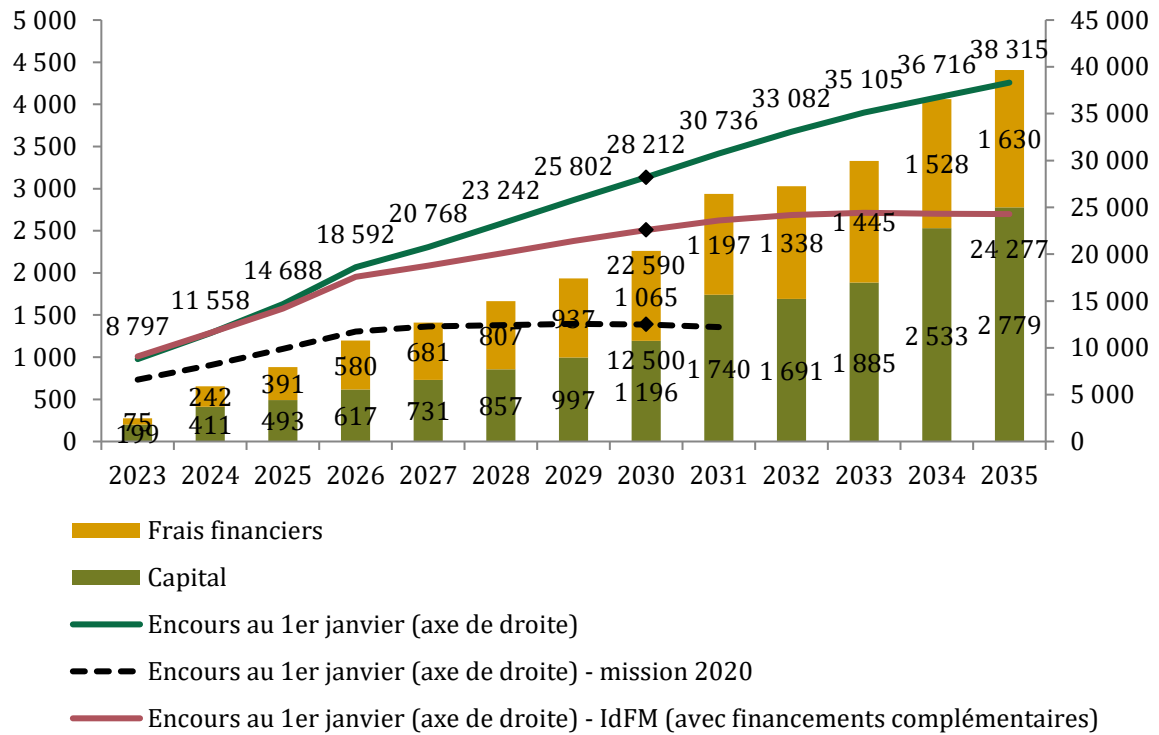
### **1.2.2. Quasi-nulle en 2012, la dette d'IdFM a été particulièrement dynamique sur la précédente décennie atteignant un encours de 8,8 Md€ et continuera d'augmenter dans les prochaines années au risque de devenir insoutenable en l'absence de financement supplémentaire**

Alors qu'IdFM présentait une dette quasi-nulle en 2012, ses investissements importants, principalement financés par l'emprunt, ont conduit à une accélération rapide de la dette qui atteint fin 2022 un encours de 8,8 Md€. Cette dette est principalement constituée d'emprunts obligataires (51 % de l'encours de dette et 65 % hors prêts consentis par l'État pendant la crise sanitaire), de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour 12 % et des banques commerciales pour 15 %. L'encours de dette en 2022 inclut les prêts accordés par l'État à IdFM pendant la crise sanitaire pour un montant total de 1,975 Md€ (cf. 4.1.1).

**L'actualisation de la trajectoire financière n'a pas dégagé de marges de financement supplémentaires pour IdFM et confirme que l'établissement sera conduit à s'endetter massivement afin de pallier sa capacité d'autofinancement limitée.** Ainsi, le financement des investissements prévus par IdFM impliquerait une multiplication par trois de son encours de dette entre 2022 et 2030, qui passerait de 8,8 Md€ à 28,2 Md€ (cf. graphique 5).

## Rapport

**Graphique 5 : Évolution de l'endettement – y compris prêts du Trésor liés au Covid-19 – et des annuités d'IdFM avec et sans marges de financements supplémentaires (en M€)**



*Source : Mission.*

Cette augmentation de l'endettement alourdirait significativement les charges financières passant de 75 M€ en 2022 à plus de 330 M€ en 2031 d'après les estimations d'IdFM. Cette hausse des charges financières dégraderait la section de fonctionnement.

## 2. Pour des raisons légales et contractuelles, IdFM a besoin de financements supplémentaires de l'ordre de 1,5 Md€ à horizon 2031

### 2.1. IdFM est soumis à la même « règle d'or » que les collectivités territoriales à laquelle s'ajoute une obligation contractuelle vis-à-vis d'un de ses principaux bailleurs, la Banque européenne d'investissement

IdFM est un établissement public à caractère administratif soumis à l'ensemble des règles budgétaires et comptables s'appliquant aux collectivités territoriales, fixées aux articles L. 1611-1 à L. 1621-5 du Code général des collectivités territoriales<sup>22</sup>.

Ces dernières sont soumises aux mêmes principes budgétaires (annualité, unité, spécialité et universalité) que les administrations de l'État et de sécurité sociale. Mais elles doivent également respecter un principe spécifique connu sous l'appellation de « règle d'or des finances publiques locales ».<sup>23</sup> **Son objet est de garantir leur soutenabilité financière en leur interdisant d'emprunter pour financer leurs dépenses de gestion et rembourser le service de leur dette** (frais financiers et amortissement annuel du capital). Pour le respecter, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent se conformer à trois conditions cumulatives :

- ◆ chaque section, fonctionnement et investissement, doit être votée en équilibre ;
- ◆ les recettes et les dépenses doivent être évaluées de manière sincère ;
- ◆ le prélèvement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette même section, doit couvrir le remboursement en capital de l'annuité d'emprunt.

Ainsi, le remboursement de l'annuité en capital de la dette doit être couvert par les ressources propres de la collectivité. Les ressources propres de la section d'investissement sont des ressources définitives qui ne sont pas destinées à des dépenses pré-identifiées<sup>24</sup>.

**Par ailleurs, comme l'avait rappelé la précédente mission, IdFM est contraint par les limites de soutenabilité fixées par ses créanciers, en particulier la banque européenne d'investissement (BEI), qui impose contractuellement de ne pas dépasser quinze ans de capacité de désendettement<sup>25</sup> sur deux années successives.**

En cas de dépassement, la BEI peut être conduite à instaurer un dialogue avec l'emprunteur et, éventuellement, si les perspectives de redressement ne lui paraissent pas suffisantes, au terme de ce dialogue, recourir à des mesures restrictives sur les nouveaux emprunts voire activer des sanctions contractuelles qui peuvent aller jusqu'au remboursement anticipé.

Ce ratio, s'il n'est pas une obligation légale pour IdFM, constitue néanmoins une référence pour préserver la soutenabilité de l'établissement et éviter le surendettement. Ce ratio de la capacité de désendettement exprimé en années est également une mesure de la soutenabilité financière des collectivités locales ; il est d'ailleurs fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022<sup>26</sup> à des niveaux inférieurs pour les collectivités membres d'IdFM.

---

<sup>22</sup> Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire de ses actes sont exercés par le préfet de la région Île-de-France.

<sup>23</sup> Ce principe s'appelle l'équilibre réel et est défini par l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>24</sup> Voir la loi organique du 29 juillet 2004.

<sup>25</sup> Capacité de désendettement (en années) = 
$$\frac{\text{Encours de la dette}}{\text{Épargne brute} + \text{produit des amendes}}$$

<sup>26</sup> L'article 29 de cette loi de programmation, reprenant les objectifs contractualisés entre l'État et les principales collectivités territoriales, prévoyait des plafonds nationaux de référence de capacité de désendettement à 12 ans

**2.2. À horizon 2031, sans financements complémentaires, IdFM ne serait plus en capacité de respecter les obligations légales d'équilibre réel, même si les risques sur le deuxième volet de la « règle d'or » apparaissent plus lointains**

**2.2.1. Le besoin de financement d'IdFM émane d'abord du déficit de sa section de fonctionnement à horizon 2030**

**En actualisant à date la prévision financière d'IdFM, la mission estime que le respect de la première condition de la « règle d'or », c'est-à-dire un équilibre de la section de fonctionnement, serait fragilisé dès 2027, et ne serait pas vérifié à compter de 2030.**

La capacité d'IdFM à dégager une épargne brute positive, c'est-à-dire un excédent entre ses ressources et ses dépenses de fonctionnement, implique donc un premier besoin de financement de l'établissement (*cf.* 1.1.3).

**2.2.2. Après 2031, les projections d'IdFM et de la mission pointent vers une épargne nette négative ne permettant pas de couvrir les remboursements d'emprunt liés à une dette trop dynamique sur la décennie précédente**

**La deuxième partie de la « règle d'or » s'imposant à IdFM et portant sur la soutenabilité de son endettement, pourrait ne plus être respectée à partir du début des années 2030.**

Comme rappelé au 2, une des règles s'appliquant à IdFM est que la différence entre l'épargne brute augmentée des recettes propres de la section d'investissements hors emprunt et l'annuité en capital (ici appelée l'« épargne nette ») soit positive ou nulle.

À partir de 2031, IdFM ne serait plus en mesure de dégager une épargne brute suffisante pour couvrir l'annuité en capital de sa dette, mettant ainsi en péril la soutenabilité de celle-ci. L'épargne nette d'IdFM deviendrait ainsi négative à partir de 2031 en raison de l'endettement accumulé au cours de la période précédente et d'un modèle d'exploitation qui ne parviendrait pas à dégager une capacité d'autofinancement suffisante (*cf.* graphique 7).

Ce ratio est toutefois soumis à une plus forte incertitude dans les années 2030 liée au rythme effectif d'investissement d'IdFM et au profil de sa dette sur la prochaine décennie. En effet, la mission a repris ici les estimations d'IdFM quant à la structure de sa dette à horizon 2031 qui reposent sur une projection conventionnelle, quasi à l'identique, de la clé de répartition actuelle de la dette<sup>27</sup> mais qui en réalité pourrait être amenée à changer en fonction des conditions futures des marchés financiers.

---

pour les communes et les EPCI, 10 ans pour les départements et la métropole de Lyon, et 9 ans pour les régions, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

<sup>27</sup> Le modèle de prévision d'IdFM répartit les nouveaux emprunts entre les différentes sources de financement en appliquant la clé de répartition suivante : 60 % d'émissions obligataires, 20 % de prêts auprès de la BEI, 18 % auprès des banques commerciales et 2 % auprès de la Caisse des dépôts et consignations.



### 2.3. La règle contractuelle relative à la capacité de désendettement conduirait à un besoin de financement complémentaire qui serait de l'ordre de 1,5 Md€ à horizon 2031

**Le respect des engagements contractuels d'IdFM vis-à-vis de la BEI relatifs à sa capacité de désendettement implique un besoin de financement de 500 M€ dès 2024 atteignant un pic de l'ordre de 1,5 Md€ en 2031.**

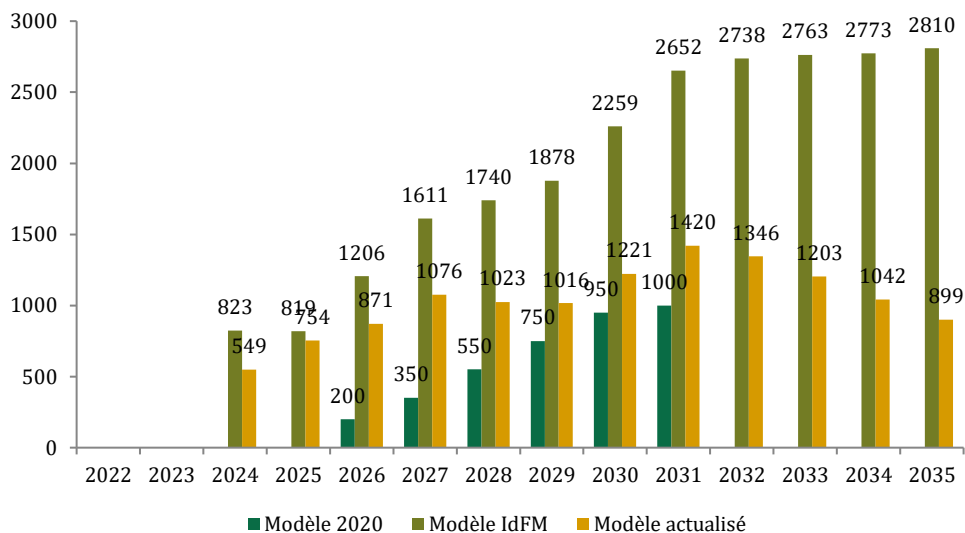
Le respect du critère légal de l'équilibre de la section de fonctionnement présenté *supra* ne suffirait pas à lui seul à permettre à l'établissement de respecter ses engagements contractuels avec la BEI et à maintenir une capacité de désendettement inférieure à quinze ans.

Les estimations de la présente mission conduisent à une évaluation des financements supplémentaires pour respecter ce critère moindres que ceux résultant des estimations d'IdFM, mais nettement supérieurs à ceux prévus par la mission IGF-IGEDD de 2020.

En 2022, la capacité de désendettement d'IdFM s'est dégradée et se rapproche du seuil des 15 ans, atteignant 13,9 ans contre 11,0 en 2021. **Sans financements complémentaires, la mission estime que ce critère contractuel ne serait plus respecté dès 2024.** En 2025, la capacité de désendettement d'IdFM dépasserait le seuil des 15 ans pendant deux années de suite. D'après les estimations actualisées des recettes et dépenses d'exploitation d'IdFM, ainsi que de son rythme d'endettement, les financements supplémentaires nécessaires pour respecter une capacité de désendettement strictement plafonnée à 15 ans s'élèveraient à 549 M€ en 2024 et iraient croissants jusqu'en 2031 avec un pic à 1,42 Md€ (*cf.* graphique 6).

**IdFM fait face à une impasse de financement et ce, dès les prochaines années, pour respecter ses obligations contractuelles.** Ces estimations demeurent toutefois très en-deçà de celles affichées par IdFM dans ses prévisions budgétaires, en raison d'hypothèses plus conservatrices sur le dynamisme du versement mobilité et de recettes tarifaires (*cf. supra*).

**Graphique 6 : Comparaison des besoins de financement annuels permettant de respecter chaque année une capacité de désendettement de 15 ans, selon les modèles de prévision**



Source : Mission.

Ce ratio de la BEI est un ratio contractuel qui pourrait faire l'objet de discussions entre IdFM et son bailleur s'il venait à être dépassé temporairement et de manière raisonnable, dans un contexte de retour planifié et crédible à l'équilibre.

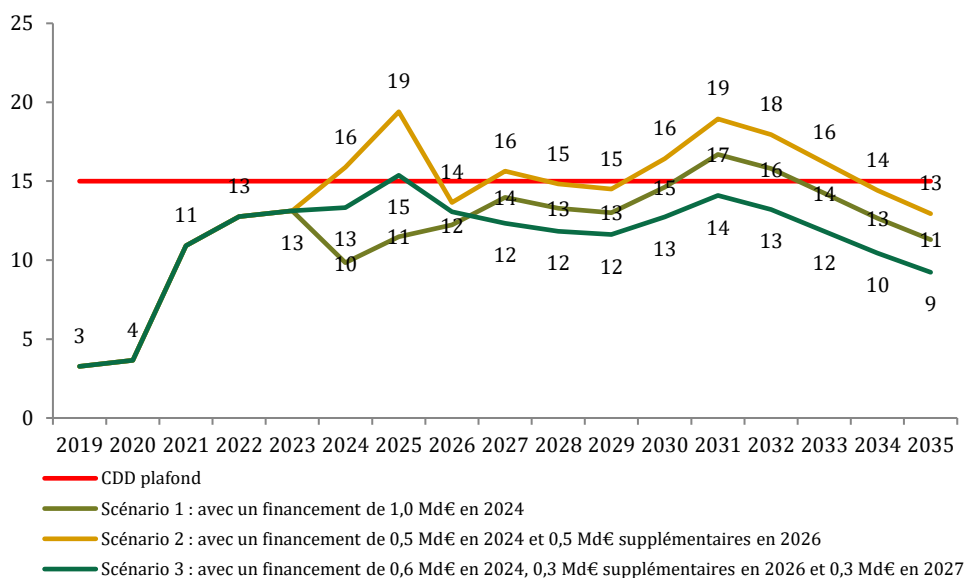
## Rapport

Comme l'avait déjà rappelé la mission IGF-CGEDD de 2020, plusieurs scénarios sont possibles pour estimer les financements complémentaires nécessaires et leur cadencement. À cet égard, l'anticipation de la contrainte permet de limiter les niveaux annuels de financements. Plus l'introduction de financements complémentaires est tardive, plus le cumul du besoin de financement sur la période est important.

La mission a ainsi présenté plusieurs scénarios en guise d'illustration (cf. graphique 7) :

- ◆ **scénario 1** : apport d'un financement complémentaire<sup>28</sup> de 1,0 Md€ en 2024. Ce scénario permettrait de respecter la contrainte BEI pesant sur la capacité de désendettement à court terme. Celle-ci dépasserait 15 ans en 2031 et 2032 (16,7 et 15,8 ans) mais dans de faibles proportions, à une période où la marge d'erreur est élevée ;
- ◆ **scénario 2** : apport d'un financement complémentaire de 0,5 Md€ en 2024 et 0,5 Md€ supplémentaires en 2025. Même s'il apporte autant de financements cumulés que le scénario 1, celui-ci ne permettrait pas de respecter la contrainte BEI sur la capacité de désendettement ni à court terme (19,4 ans en 2025) ni à moyen et long termes ;
- ◆ **scénario 3** : apport d'un financement complémentaire de 0,6 Md€ en 2024, 0,3 Md€ supplémentaires en 2026 et 0,3 Md€ supplémentaires en 2027. Dans ce scénario, la capacité de désendettement serait supérieure à 15 ans uniquement en 2025 (15,4 ans), ce qui permettrait le respect de la clause BEI sur l'ensemble de la période.

**Graphique 7 : Évolution de la capacité de désendettement (CDD) selon différents scénarios illustratifs avec financements supplémentaires (en années)**



*Source : Mission.*

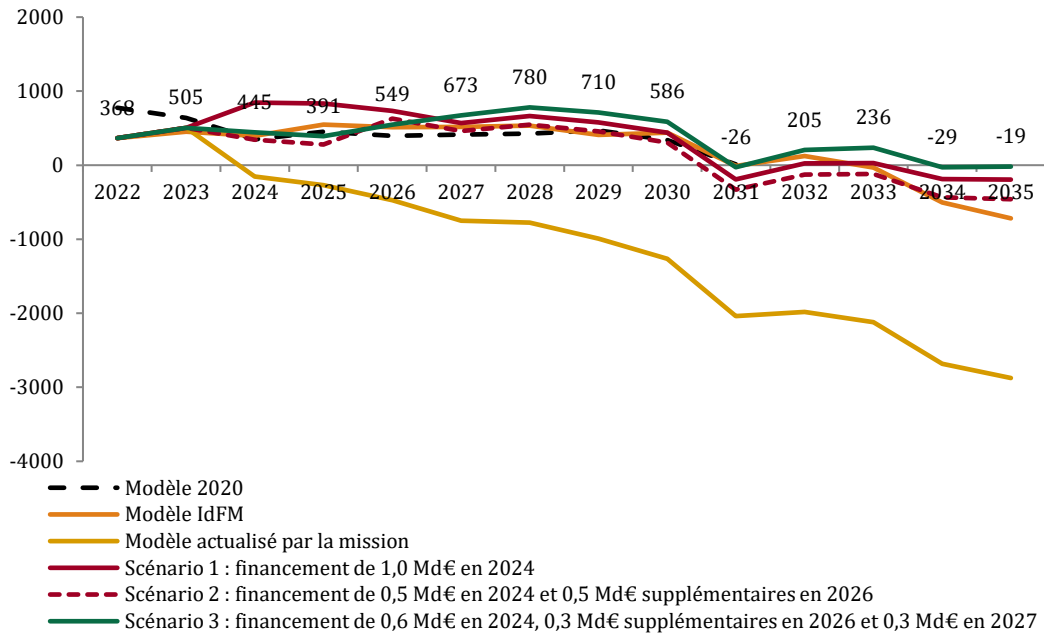
Le maintien d'une capacité de désendettement inférieure ou égale à 15 ans implique donc un besoin de financement de l'établissement, plus important que celui déjà évoqué concernant l'équilibre de la section de fonctionnement d'IdFM. Ce besoin intervient à court terme, dès la période 2024-2025. Par construction, le respect du critère BEI implique une section de fonctionnement à l'équilibre alors que la réciproque n'est pas vraie.

<sup>28</sup> Dans l'ensemble des scénarios présentés, le financement complémentaire croît au taux forfaitaire de 2 % par an (à titre de comparaison la croissance moyenne des recettes de fonctionnement sous-tendue par le modèle actualisé serait de 2,9 % entre 2023 et 2035)

## Rapport

Néanmoins, le respect du critère BEI n'assure pas le respect de la deuxième composante de la règle d'or présentée *supra* portant sur l'épargne nette positive. À cet égard, la mission constate que parmi les scénarios illustratifs présentés *supra*, seul le scénario 3 permettrait de respecter cette deuxième composante de la « règle d'or » (cf. graphique 8).

**Graphique 8 : Évolution de l'épargne nette d'IdFM selon différents scénarios, éventuellement avec financements supplémentaires (en M€)**



Source : Mission.

### **3. En actionnant les leviers à sa main pour augmenter les recettes existantes et limiter ses dépenses d'investissement nouvelles, IdFM peut réduire l'impasse de financement**

Les résultats des tests de sensibilité du modèle financier d'IdFM permettent d'identifier les principaux leviers pour réduire le besoin de financement :

- ◆ **à la main d'IdFM, le levier le plus puissant pour réduire le besoin de financement est la politique tarifaire<sup>29</sup> (cf. 3.1) ;**
- ◆ les contributions statutaires des collectivités territoriales, dont le montant est fixé directement par le conseil d'administration d'IdFM, ont un effet plus modeste, non négligeable (cf. 3.2) ;
- ◆ le versement mobilité présente un effet également important, mais n'est pas un levier directement mobilisable par IdFM (cf. 3.3) ;
- ◆ les gains de productivité des opérateurs de transport, la variation des taux d'intérêt et la répartition de l'endettement n'ont qu'une faible incidence sur le besoin de financement.

#### **3.1. Alors qu'ils demeurent sensiblement inférieurs à ceux des grandes villes européennes, une hausse des tarifs au-delà de l'inflation, notamment lors des principales mises en service, générerait des recettes substantielles**

##### **3.1.1. Pour un service souvent supérieur, la contribution des usagers en Île-de-France est supérieure à celle des autres villes françaises, mais sensiblement inférieure à celle des grandes métropoles étrangères étudiées**

###### **3.1.1.1. Les usagers franciliens contribuent plus en proportion au financement du système de transports en commun que les usagers des autres grandes agglomérations françaises, mais pour une offre également supérieure**

**Les recettes tarifaires représentent une part plus élevée des recettes réelles de fonctionnement d'IdFM que pour les autres AOM étudiées par la mission** (Lyon, Toulouse, Aix-Marseille, Lille) : cette part s'élève à 30 % en 2022 pour IdFM contre 22 % en moyenne dans les autres AOM. IdFM est par ailleurs l'AOM dont les recettes tarifaires ont été le plus impactées par la crise sanitaire (baisse de 43% entre 2019 et 2020 contre 33 % en moyenne pour les autres AOM étudiées). Les recettes tarifaires restent partout encore inférieures au niveau de 2019, sauf dans la métropole de Lille.

Si l'on complète la comparaison en ajoutant au périmètre étudié en province les TER de compétence régionale aux transports urbains des AOM métropolitaines, le constat d'une plus forte participation des voyageurs franciliens au financement est renforcé. La part des usagers dans les dépenses d'exploitation des TER est, sur le panel étudié, en moyenne inférieure à 30%.

Le territoire francilien et tout particulièrement son cœur, la métropole du Grand Paris, ayant une densité de population plus importante que les autres territoires étudiés, dispose d'infrastructures de transports en commun plus importantes que les autres AOM étudiées. Ceci explique que l'Île-de-France représente 75 % du trafic en transports en commun en voyageurs.km en France (voir l'annexe II).

---

<sup>29</sup> Seule une variation des recettes totales est simulée ici, qu'elle provienne d'une augmentation du trafic ou d'une hausse tarifaire. Dans ce dernier cas, la hausse tarifaire devra être supérieure à la hausse de rendement prévu, de manière à tenir compte de l'élasticité de la demande aux prix.

**3.1.1.2. En comparaisons internationales, le service proposé est supérieur en Île-de-France à la plupart des autres grandes métropoles internationales, pour des tarifs inférieurs**

En comparaison avec d'autres métropoles internationales, les voyageurs franciliens participent moins au financement des transports et bénéficient de tarifs inférieurs pour une offre pourtant supérieure et un réseau plus dense.

**En Europe, les tarifs franciliens sont nettement inférieurs à ceux d'une majorité de villes, notamment lorsque l'on considère l'abonnement donnant accès à l'ensemble du territoire de l'autorité organisatrice.** À titre d'exemple, le prix de l'abonnement mensuel couvrant le territoire de l'AOM s'élevait en 2019 à environ 280 € à Londres et Francfort, 186 € à Berlin<sup>30</sup>, 99 € à Stockholm contre 75,20 € en Île-de-France (augmenté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 à 84,10 €).

En mettant le prix au regard du service, le forfait francilien apparaît comme très compétitif par rapport à d'autres métropoles européennes, notamment du fait de la plus grande distance parcourable grâce à l'abonnement.

Ainsi, le ratio recettes tarifaires rapportées aux recettes de fonctionnement de l'AOM située IdFM dans la moyenne basse des métropoles européennes étudiées, du fait notamment du poids élevé du versement mobilité.

**3.1.2. Au-delà du suivi de l'inflation, l'accroissement des recettes tarifaires est le premier levier d'action à la main d'IdFM, en lien avec l'extension et l'amélioration de l'offre**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2023, IdFM a augmenté ses tarifs après cinq ans de gel des tarifs depuis 2017.

Or, le parangonnage a montré que **plusieurs AOM en France et à l'étranger pratiquent une politique de revalorisation annuelle régulière et modérée des tarifs**, ce qui rend ces recettes davantage prévisibles à moyen terme et évite les effets de « rattrapage ».

Pour rappel, la mission a intégré dans ses hypothèses pour le calcul du besoin de financement, une revalorisation des tarifs suivant le rythme de l'inflation, comme l'avait déjà fait la mission IGF-CGEDD de 2020 (cf. 1.1.1.2). Il est également possible de mener en régime de croisière une politique de revalorisation tarifaire plus élevée que l'inflation, justifiée par l'extension de l'offre et l'accroissement de la qualité de service. Dans ce cas, l'augmentation des recettes commerciales d'IdFM serait la suivante :

**Tableau 1 : Gains apportés par une revalorisation des tarifs au-delà de l'inflation<sup>31</sup> (en millions d'euros)**

Scénario	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Revalorisation des tarifs sur la base de l'inflation +1%	24	51	80	112	145	181	218
Revalorisation des tarifs sur la base de l'inflation +2%	49	102	161	225	294	368	444

Source : Mission.

<sup>30</sup> La mise en place du « 9 euros ticket » en juin 2022 puis du « Deutschlandticket » à 49 € en mai 2023 ont, depuis, réduit le prix des abonnements à Berlin.

<sup>31</sup> Les estimations ont été faites en considérant une élasticité prix de -0,4 pour le quantum d'évolution au-delà de l'inflation.

## Rapport

Si l'augmentation des tarifs a un effet important sur les recettes, elle a en revanche un effet négatif sur l'usage des transports collectifs et le report modal, du fait d'une élasticité-prix de la demande<sup>32</sup>. En l'espèce, il est fait l'hypothèse qu'une augmentation de 1 % des tarifs réduit de 0,4 % le volume de recettes tarifaires (ce qui équivaldrait à 13 millions de voyages par an<sup>33</sup>).

La mission a retenu dans ses hypothèses de revalorisation une hausse moyenne des tarifs. La mission ne porte pas sur l'évaluation de la politique commerciale d'IdFM, ni sur les tarifications sociales mises en place par les collectivités, mais sur la trajectoire financière de l'établissement qui inclut le produit des recettes commerciales prises en bloc. Les nouvelles technologies de billettique pourraient néanmoins permettre à IdFM d'adopter une tarification plus fine et modulée selon les usages des transports. Certaines de ces modalités sont en cours d'expérimentation par IdFM et pourraient s'inscrire dans un objectif de générer des nouvelles recettes tarifaires ou de limiter les éventuelles pertes de recettes liées à des nouveaux usages comme le télétravail.

### 3.1.3. En particulier, les années de mises en service de développements de l'offre significatifs, il serait légitime de prévoir des hausses supérieures

#### **Les investissements massifs liés ou non au GPE vont améliorer l'offre et la qualité de service des transports collectifs en Île-de-France justifiant une augmentation des tarifs.**

Lorsqu'un même titre de transport permet d'avoir accès à une offre significativement plus étendue grâce à de nouvelles liaisons, il paraît légitime que le prix de ce titre soit plus élevé qu'avant les mises en service. Ce principe s'entend dans le cadre d'un système tarifaire globalement stable ; si la tarification est largement modifiée ou refondue dans de nouveaux principes, il est plus compliqué d'en apprécier la continuité.

Toutes choses égales par ailleurs, donc, certaines années dans la prochaine décennie vont connaître d'importants développements du réseau de transports en Île-de-France.

C'est tout d'abord le cas de l'année 2024, avec les mises en service importantes du RER E à l'ouest, des extensions des lignes 11 et 14 de métro et du tramway T3b à Paris<sup>34</sup>.

Tous les voyageurs, occasionnels comme abonnés, n'utiliseront pas immédiatement toutes ces nouvelles lignes. Cependant, par leur présence répartie dans plusieurs pôles de l'agglomération et par un effet de réseau, la plupart d'entre eux, y compris les visiteurs venus à l'occasion des JOP, en bénéficieront, par exemple par la décongestion de certaines lignes aux heures de pointe, alors que les autres auront un accès potentiel amélioré à des destinations aussi importantes que l'aéroport d'Orly.

---

<sup>32</sup> La littérature économique permet de montrer que les élasticités estimées sont plutôt faibles dans le secteur des transports, de l'ordre de -0,3 à -0,4 sur un horizon temporel bref et considérant comme fixes les prix et les offres des autres biens et services.

<sup>33</sup> Sur la base de 3,309 milliards voyages annuels en 2021 (source OMNIL).

<sup>34</sup> Extension du RER E à l'ouest avec trois nouvelles gares importantes : Porte Maillot, La Défense et Nanterre-la-Folie. Extension de la ligne 11 à Rosny-Bois-Perrier, extension de la ligne 14 au nord à Pleyel et au sud à l'aéroport d'Orly et extension de la ligne T3 b de tramway à Porte Dauphine.

## Rapport

Ensuite, les années 2027-2028 verront la mise en service de plusieurs segments importants des lignes 16, 17 et 18 du GPE<sup>35</sup>. Ce sera enfin le cas de l'année 2031 avec la mise en service de toutes les lignes du GPE, programmée en décembre 2030<sup>36</sup>. Dans ce cadre, il serait possible à la fois d'appliquer une hausse un peu supérieure au prix des abonnements longue durée et d'appliquer une hausse significative sur les titres courts, y compris hebdomadaires.

En plus du scénario présenté *supra*, la mission a testé l'hypothèse d'une augmentation additionnelle de 1 % des recettes tarifaires les années de mise en service, en sus de la revalorisation annuelle au niveau de l'inflation + 1 %. Cette stratégie permet un gain de 25 M€ en 2024 et de 68 M€ en 2030.

**Tableau 2 : Gains apportés par une revalorisation de 1% au-delà de l'inflation+1% les années de mises en service<sup>37</sup>**

En M€	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Recettes supplémentaires	48	76	106	167	232	272	313

*Source : Mission*

**Au total, au-delà du suivi de l'inflation qui est nécessaire pour éviter une érosion des recettes tarifaires réelles, une hausse des tarifs serait cohérente avec la hausse substantielle de l'offre de service en termes de quantité** (extension du réseau) et de qualité (renouvellement du matériel roulant etc...). Le parangonnage montre qu'une hausse régulière, prévisible et modérée, dans la durée, est une pratique répandue, et peut faciliter sa compréhension et son acceptation par les parties prenantes, y compris les usagers.

---

<sup>35</sup> Ligne 16 de Pleyel à Chelles (Pleyel à Clichy-Montfermeil étant prévu dès 2027), ligne 17 à PIEX, ligne 18 d'Orly à CEA Saint-Aubin (prévu octobre 2027).

<sup>36</sup> Lignes 15 Est et Ouest, ligne 17 à l'aéroport de Roissy, ligne 18 entre CEA Saint-Aubin et Versailles Chantiers.

<sup>37</sup> Les estimations ont été faites avec une élasticité prix de -0,3 pour le quantum d'évolution au-delà de l'inflation.

### 3.2. Les collectivités territoriales franciliennes membres d'IdFM pourraient augmenter leurs contributions au-delà de l'inflation pour participer au redressement financier de l'établissement

#### 3.2.1. La contribution des collectivités territoriales franciliennes répond à des règles spécifiques ce qui rend les comparaisons malaisées

L'article L. 1241-15 du code des transports prévoit que les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport sont réparties entre les membres d'IdFM dans des conditions fixées par ses statuts. L'article R. 1241-46 du code des transports fixe la répartition des charges entre la Région Île-de-France et les huit départements franciliens, dont la Ville de Paris, membres d'IdFM<sup>38</sup>. La répartition des contributions statutaires est étroitement liée à celle de la gouvernance d'IdFM<sup>39</sup>, la loi prévoyant expressément que la Région Île-de-France dispose de la majorité des sièges et qu'elle représente au minimum 51% des contributions statutaires<sup>40</sup>. Ces quotités sont aussi supposées refléter la densité du réseau de transports en commun disponible par département avec un taux plus élevé de la Ville de Paris et des départements de la petite couronne. Le montant global des contributions statutaires est fixé chaque année par l'établissement.

**La comparaison des contributions des collectivités au fonctionnement des transports collectifs est rendue complexe, voire impossible, du fait des différences de périmètre de compétences entre l'Île-de-France et le reste du territoire.**

En dehors de l'Île-de-France, la loi NoTRE<sup>41</sup> et la LOM<sup>42</sup> ont consacré le binôme Région et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'organisation des mobilités. Les AOM issues des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes organisent les transports collectifs urbains (TCU) et les régions sont en charge des trains express régionaux (TER). Le cas de l'Île-de-France se distingue de ce standard dans la mesure où IdFM est autorité organisatrice unique sur un périmètre qui couvre ces deux fonctions (*cf.* annexe II).

Cette compétence bicéphale en dehors de l'Île-de-France conduit donc à des financements distincts entre la Région et les EPCI qui sont difficiles à comparer aux financements des collectivités membres d'IdFM qui servent à financer à la fois les transports urbains et l'équivalent des trains régionaux en Île-de-France<sup>43</sup>.

Aussi, pour apporter un éclairage, la mission a abordé le parangonnage sous différents angles :

- ◆ le poids de la contribution aux transports collectifs dans les dépenses de fonctionnement des collectivités elles-mêmes ;
- ◆ le poids de la contribution des collectivités membres dans le budget des AOM (recettes ou dépenses) ;
- ◆ s'agissant plus précisément des Régions, le poids de leur contribution à l'exploitation des TER.

---

<sup>38</sup>Cette répartition peut être modifiée selon les règles de prise de décision prévues à l'article L. 1241-10 du code des transports, lequel prévoit qu'une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour l'adoption des décisions portant sur les modifications de répartition des contributions des membres.

<sup>39</sup> Dans le cadre de la décentralisation, l'État s'est retiré le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de son conseil d'administration, présidé depuis par le président du conseil régional d'Île-de-France.

<sup>40</sup> Article L. 1241-11 du code des transports.

<sup>41</sup> Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

<sup>42</sup> Loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

<sup>43</sup> Par ailleurs, la redevance d'accès des TER est financée par l'État en province et par IdFM en Île-de-France.



### 3.2.2. Leur contribution au budget d'IdFM représente une part limitée dans les budgets de la Région Île-de-France et des départements franciliens

La contribution de la Région Île-de-France à IdFM est inscrite pour un montant de 731 M€ à son budget 2023, ce qui représente 25,7 % des dépenses de fonctionnement de la Région, stable par rapport au budget 2021 (25,3%)<sup>44</sup>.

Cette contribution peut être comparée avec celle des autres régions françaises à l'exploitation des TER. Par ailleurs, les montants par habitant des budgets varient fortement d'une collectivité locale à une autre. Ainsi, le montant et la part des contributions des collectivités dans les recettes des AOM doivent être considérés au regard de ces éléments. Par ailleurs, bien que son poids ait augmenté ces dernières années pour atteindre 29,9 % au budget 2023, le domaine des transports<sup>45</sup> représente une fraction moins importante des dépenses de fonctionnement de la Région Île-de-France que des autres Régions (voir annexe II).

**Il est difficile d'apprécier la charge qui pèse sur les départements franciliens dans la mesure où leur présence au sein d'IdFM constitue une originalité dans la définition des compétences des collectivités.** Si leur contribution à IdFM constitue une fraction réduite de leur budget de fonctionnement (de 3 % à 6 %), elle peut constituer une part importante des moyens consacrés aux transports<sup>46</sup>.

### 3.2.3. Les contributions directes des collectivités locales représentent environ 14 % des recettes d'exploitation d'IdFM contre 21 % en moyenne dans les autres métropoles de province retenues

**Les niveaux de contribution des collectivités locales au financement des transports collectifs sont variables mais plus élevés en province qu'en Île-de-France.**

En province, les EPCI peuvent contribuer au financement des transports en commun de leur territoire par le biais de subventions directes à l'AOM. Ces contributions participent au financement du fonctionnement comme de l'investissement du budget de l'AOM.

La mission s'intéresse ici à la part des contributions publiques et en particulier celles des collectivités territoriales dans le financement du fonctionnement de l'AOM pour les agglomérations de Toulouse, Lyon, Aix-Marseille, Lille et Paris. Les participations indirectes des collectivités par exemple par le biais de tarifs sociaux ne sont pas comptabilisées ici.

Au regard des indicateurs analysés, la participation des collectivités membres d'Île-de-France mobilités est inférieure à celle des membres des autres AOM. Du point de vue des seules recettes réelles de fonctionnement, cette participation est de 14 % pour Île-de-France Mobilités contre 21 % en moyenne pour les autres AOM. Il faut rappeler ici cependant que le périmètre de compétence d'IdFM est plus large que celui des AOM urbaines de province, et inclut l'équivalent francilien des TER.

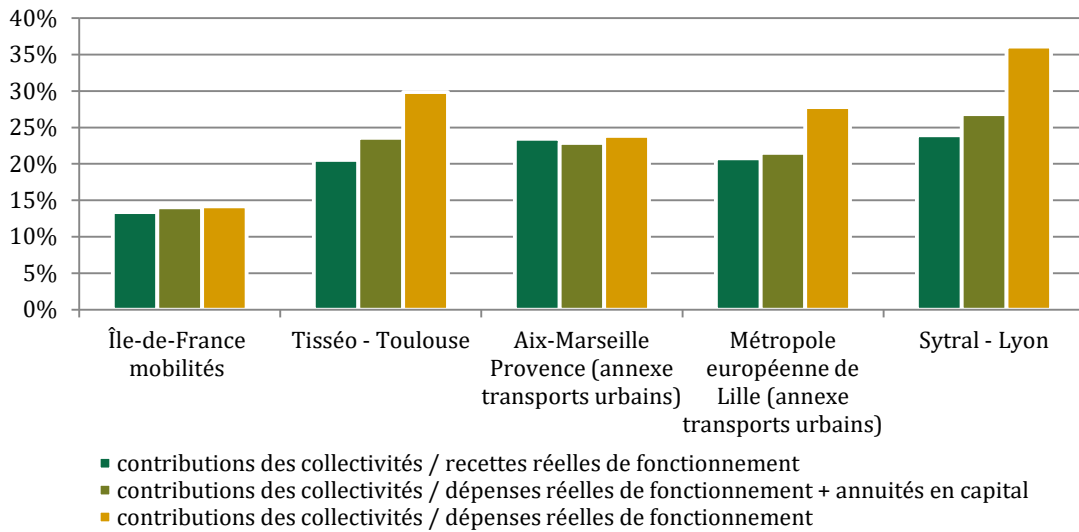
---

<sup>44</sup> La Région Île-de-France supporte des charges de péréquation plus importantes que celles des autres Régions. Le ratio a été calculé en considérant les dépenses de fonctionnement de la Région hors charges de péréquation.

<sup>45</sup> Les budgets transports des Régions intègrent l'ensemble de leurs compétences en matière de mobilité notamment les transports ferroviaires régionaux mais également les transports routiers interurbains et scolaires, les transports à la demande et une partie des ports et aéroports.

<sup>46</sup> Le tiers de ce poste, fonctionnement et investissement, pour le département du Val-de-Marne par exemple

Graphique 9 : Contribution des collectivités locales au financement des AOM en 2019



Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytral, Omnil.

En Île-de-France, la part relative des contributions des collectivités par rapport aux autres recettes réelles de fonctionnement reste stable depuis 2019 même pendant la crise sanitaire, alors qu'elle a eu tendance à augmenter dans d'autres AOM françaises comme à Toulouse, Aix-Marseille et Lyon.

**En dehors de l'Île-de-France, les Régions financent massivement l'exploitation des TER.**

Dans le panel considéré par la mission, cette contribution représente plus de 70 % des recettes de fonctionnement du service en 2023.

La subvention de fonctionnement à l'exploitation des TER, représente en moyenne pour le panel étudié 20,6 % des dépenses de fonctionnement des Régions. Ce ratio est de 25,7% pour la contribution de la Région Île-de-France à IdFM à un niveau sensiblement plus important.

**3.2.4. Les contributions des acteurs publics sont en moyenne plus élevées dans les autres métropoles européennes mais répondent à des organisations administratives souvent très différentes**

Il semble difficile de tirer une conclusion d'une comparaison internationale des contributions publiques et encore plus particulièrement des collectivités territoriales, les périmètres de compétences administratives différant d'un pays à l'autre. Si certaines métropoles comme New-York disposent d'un bouquet de taxes affectées et de peu de subventions publiques directes<sup>47</sup>, d'autres comme Berlin dépendent en majorité de subventions publiques<sup>48</sup> (cf. annexe II).

Au niveau européen, ces contributions publiques (sans qu'il soit possible de distinguer contribution de l'État central ou des collectivités territoriales) étaient plus faibles en Île-de-France que dans les autres AOM européennes avant la crise sanitaire. Cependant, l'Île-de-France est la seule de ces AOM à disposer de ressources aussi importantes provenant des acteurs économiques (cf. infra).

<sup>47</sup> Les contributions directes locales versées à la Metropolitan Transit Authority (MTA) représentent environ 10 % des recettes d'exploitation de la MTA, soit 1 640 M\$ sur un budget d'exploitation de 16 916 M\$ en 2022.

<sup>48</sup> À Berlin, les recettes de fonctionnement des transports en commun proviennent à 96 % des fonds de régionalisation (Regionalisierungsmittel)

**3.2.5. Si le parangonnage ne permet pas de tirer de conclusion nette de la situation francilienne par rapport à d'autres agglomérations, la part relative des contributions statutaires au sein des recettes de fonctionnement peut être questionnée**

Sur le plan institutionnel, les collectivités territoriales ont la responsabilité d'assurer l'équilibre financier d'IdFM *in fine*, leurs contributions ayant le statut de dépenses obligatoires. De ce fait, il paraît équilibré de veiller à ce que la part relative de ces contributions statutaires ne se réduise pas avec le temps, et donc que leur montant évolue parallèlement aux deux autres recettes principales que sont le versement mobilité et les recettes de trafic.

**Moins dynamiques que les autres recettes, la part des contributions statutaires des collectivités territoriales membres d'IdFM dans le financement de l'établissement pourraient s'éroder dans le temps, en passant de 12,5 % en 2025 à 11,2 % en 2035.**

Dans son modèle, IdFM prévoit une évolution de cette recette au rythme de l'inflation prévisionnelle, s'alignant en cela sur les hypothèses retenues par la mission IGF-CGEDD de 2020. L'indexation des contributions des collectivités territoriales sur la seule inflation prévisionnelle tendrait à réduire leur part dans les recettes de fonctionnement d'IdFM du fait du dynamisme estimé des autres recettes et notamment du versement mobilité. Aussi, afin d'assurer un effort partagé des principaux acteurs du financement d'IdFM, les collectivités membres pourraient décider de faire évoluer les contributions statutaires au même rythme que les autres contributions, ou au moins, à un rythme plus élevé que celui de l'inflation, sans que la mission ait pu expertiser l'évolution de leurs recettes.

À titre d'exemple, une évolution des contributions statutaires des collectivités évoluant chaque année au rythme de l'inflation + 1 % conduirait à des recettes totales de près de 2 Md€ en 2035 (+235M€ par rapport à la seule indexation à l'inflation<sup>49</sup>). Pour une revalorisation au rythme de l'inflation + 2 %, les surplus de recettes par rapport à la seule indexation à l'inflation s'élèveraient à près de 500 M€ en fin de période (*cf.* tableau 3).

**Tableau 3 : Estimations des gains d'une revalorisation des contributions statutaires au rythme de l'inflation et à inflation +1% et +2% (en M€)**

Mesures	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Revalorisation au rythme de l'inflation	1 470	1 499	1 526	1 552	1 580	1 607	1 635	1 664	1 693	1 723	1 753	1 784
Revalorisation au rythme de l'inflation +1%	1 484	1 529	1 571	1 614	1 659	1 704	1 751	1 799	1 849	1 899	1 952	2 005
Revalorisation au rythme de l'inflation +2%	1 499	1 559	1 617	1 678	1 741	1 806	1 874	1 944	2 017	2 093	2 171	2 252
Recettes supplémentaires (inflation +1%)	14	29	45	62	79	97	116	135	156	177	199	222
Recettes supplémentaires (inflation +2%)	29	60	91	126	161	199	239	280	324	370	418	468

Source : Mission.

<sup>49</sup> Sous les hypothèses d'inflation du programme de stabilité (PSTAB) de la France pour 2023-2027.

### 3.3. Le versement mobilité, principale recette d'IdFM, apparaît déjà élevé en Île-de-France et son augmentation nécessiterait de réviser les plafonds légaux

**Le versement mobilité pèse sur la masse salariale des employeurs de onze personnes et plus.** Ainsi, le versement mobilité renchérit le coût du travail quel que soit le niveau de rémunération du salarié.

**Ses taux sont plus élevés en Île-de-France que dans les autres régions.** IdFM exploite l'intégralité des possibilités qui lui sont offertes par la loi et les taux de VM correspondent aux plafonds légaux allant de 1,6 % à 2,95 %<sup>50</sup>. Les plafonds prévus par la loi en dehors de la région Île-de-France sont plus faibles et vont de 0,55 % à 2 %<sup>51</sup>. À titre d'exemple, les taux de VM appliqués par Sytral mobilités, AOM de la métropole lyonnaise, vont de 0,6 % à 2 %.

La hausse des taux plafonds en Île-de-France alourdirait donc une taxe qui pèse aujourd'hui davantage sur le tissu économique en Île-de-France qu'ailleurs (pour un service également supérieur), et dans un contexte où le VM représente déjà près de la moitié des recettes d'exploitation d'IdFM. Par ailleurs, il convient de rappeler que les employeurs participent aussi au financement d'IdFM à travers le remboursement obligatoire de 50 % des abonnements transports de leurs salariés.

Le VM apparaît déjà très dynamique sur les dernières années, son produit ayant augmenté en moyenne de 4,7 % par an entre 2010 et 2021, et cette dynamique est prévue pour se maintenir dans les prochaines années en raison d'un environnement plus inflationniste. Par conséquent, du fait de la seule dynamique de son assiette et à taux inchangés, le VM générerait d'après les estimations de la mission 1,7 Md€ de recettes de plus en 2030 qu'en 2022 (*cf. 1.1.1.1*).

La mission a simulé l'effet d'une hausse uniforme de 0,1 point de taux qui rapporterait 180 M€, sur la base des rendements 2021, ainsi qu'un alignement des taux de toutes les zones sur le taux le plus élevé (*cf. tableau 4*).

Le rehaussement du taux intermédiaire de versement mobilité de 2,01% au taux maximal pourrait générer un rendement d'environ 400 M€ mais serait peu justifié au regard de l'extension du réseau. En effet, comme le montre la carte 1 les nouvelles gares du GPE sont principalement situées dans les zones où le taux de VM est maximal (2,95 %) et très peu sont dans des communes où le VM est au taux intermédiaire de 2,01 %. De plus, l'assiette du VM est déjà principalement concentrée dans la zone au taux maximal de 2,95 % et seul 22 % de l'assiette vient des zones au taux intermédiaire, par conséquent l'alignement du taux intermédiaire sur le taux maximal ne concernait qu'une part limitée de l'assiette.

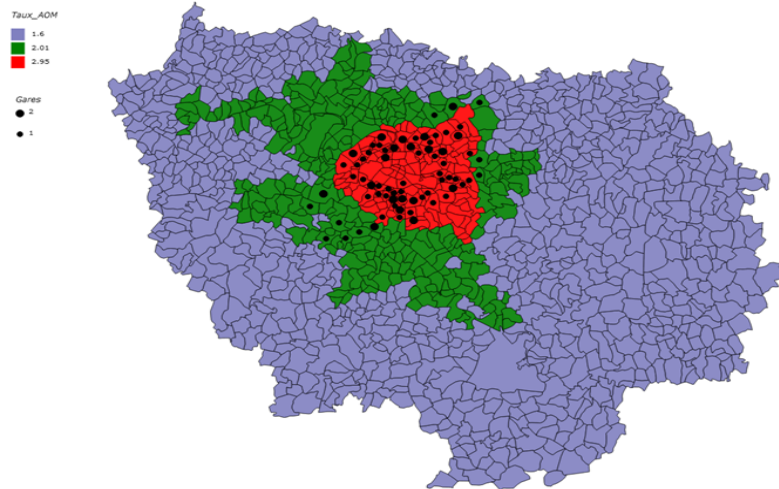
---

<sup>50</sup> En Île-de-France, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, il existe trois taux de VM applicables, correspondant aux plafonds fixés par l'article L. 2531-4 du CGCT : 2,95 % à Paris, dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, 2,01 % dans les communes de grande couronne les mieux desservies par le réseau de transports dont la liste figure à l'article R. 2531-6 du CGCT et 1,6 % dans les autres communes de la région.

<sup>51</sup> Article L. 2333-67 du CGCT : 1,75 % plus la majoration de 0,05 % (EPCI) plus la majoration de 0,2 % (communes touristiques).

## Rapport

Carte 1 : Carte des communes d'Île-de-France par taux de versement mobilité et localisation des gares du Grand Paris Express



Source : Mission

Tableau 4 : Rendement d'une hausse de 0,1 point de tous les taux et d'un alignement des trois taux du VM sur le taux maximal (en M€)

Mesures	Taux à 1,60 %	Taux à 2,01 %	Taux à 2,95 %	Total
Rendement 2021	125	825	3 922	4 872
Rendement additionnel d'une hausse 0,1 point	8	41	133	182
Rendement additionnel d'un alignement sur le taux maximal actuel (2,95%)	105	386	0	491

Source : Mission, à partir des données Urssaf Caisse nationale.

### 3.4. Le redressement financier d'IdFM peut également passer par une modération de ses dépenses d'investissement futures

**La mission appelle à une modération des investissements futurs, non encore lancés, tant que le modèle économique d'IdFM ne se sera pas stabilisé.**

Les investissements massifs décidés par IdFM sur la période précédente ont entraîné un endettement qui n'est plus soutenable en l'état (*cf. supra*).

Si les investissements déjà lancés, par IdFM ou dans le cadre du GPE, n'ont pas vocation à être suspendus ou annulés<sup>52</sup>, la mission appelle à **une modération des investissements futurs qui ne sont pas encore décidés**. Tout investissement supplémentaire par rapport aux hypothèses sous-jacentes des prévisions actuelles d'IdFM, sur lesquelles la mission a fondé ses estimations, engendrerait un besoin de financement supplémentaire en section d'investissement (donc un besoin d'emprunt supplémentaire) ainsi que des coûts d'exploitation pour IdFM. Les estimations sur le respect des ratios légaux et contractuels et sur les financements afférents, établies *supra*, en seraient donc aggravées sauf à adopter une politique encore plus volontariste concernant les recettes.

<sup>52</sup> La Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2022 soulignait ainsi que le volume des investissements liés à la réalisation du Grand Paris Express, avec comme conséquence l'acquisition de matériel roulant neuf apparaissait « intangible » : à la fin de l'année 2021, la Société du Grand Paris avait contracté la majeure partie des emprunts nécessaires à la réalisation de la feuille de route arrêtée en février 2018 par le Gouvernement.

## Rapport

Il conviendrait donc de maintenir les investissements en cohérence avec les prévisions actuelles et sous contrôle tant que le modèle économique d'IdFM n'est pas stabilisé et que les éventuelles recettes supplémentaires qui pourraient être apportées ne montent pleinement en charge. Cette logique de modération devrait aussi concerner les charges générées pour IdFM par les investissements et dépenses des opérateurs, entreprises publiques, RATP et SNCF.

**Si ces mesures existantes ne devaient pas suffire à combler le besoin de financement, de nouvelles ressources devraient être mobilisées en respectant les principes suivants :**

- (i) Additionalité : les recettes à la main d'IdFM doivent être mobilisées par une augmentation régulière des tarifs et des contributions des collectivités territoriales ;**
- (ii) Crédibilité : les ressources supplémentaires (subventions ou affectation de fiscalité) doivent s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle crédible de redressement financier de l'établissement ;**
- (iii) Limitativité : toute recette complémentaire doit servir à absorber la dynamique existante des dépenses et ne doit pas de financer des dépenses supplémentaires nouvelles et non prévues.**

#### **4. D'autres ressources pourraient compléter à court et moyen terme les recettes d'exploitation d'IdFM mais l'évaluation de leur pertinence doit intégrer des enjeux de rendement, de faisabilité et d'équité**

La mission a analysé les principales mesures de financement complémentaire proposées lors des assises du financement des transports franciliens. L'annexe III détaille cette analyse pour chacune des mesures étudiées, dont seules les principales sont reprises ici. Ces propositions concernent à la fois des diminutions de charges (rémunération due par IdFM à la SGP, modalités de remboursement des prêts accordés par l'État pendant la crise, baisse de la TVA) et de nouvelles recettes liées à l'affectation, partielle ou totale, de taxes nouvelles ou existantes.

Les aspects de faisabilité et robustesse juridiques, la facilité et la rapidité de mise en œuvre et les effets sur les finances publiques nationales et locales, les acteurs économiques et les ménages ont été étudiés pour les différentes mesures.

Cette analyse a été menée à l'aune de plusieurs critères :

- ◆ pour les taxes, la pré-existence ou non d'un circuit de collecte, c'est-à-dire une mesure basée sur une taxe existante ou la création *ex nihilo* d'une nouvelle taxe ;
- ◆ la cohérence de la mesure avec les objectifs de la transition écologique ;
- ◆ les risques de distorsion sur l'économie et l'emploi apportés par la mesure ;
- ◆ l'existence ou non d'un lien entre la mesure et l'usage des transports collectifs urbains.

#### **4.1. Le financement direct par l'État ne saurait être pérenne et devrait, s'il était décidé, s'accompagner d'engagements d'IdFM pour une stratégie de rétablissement de son équilibre financier à moyen terme**

##### **4.1.1. L'État est intervenu auprès d'IdFM de manière exceptionnelle pendant la crise mais le choix fait jusqu'à présent de combler annuellement le déficit de la section de fonctionnement n'est pas pérenne**

**L'État est intervenu en soutien des transports collectifs et en particulier d'IdFM pour limiter l'impact de la crise sanitaire.** Dès la loi de finances rectificative n°3 pour 2020 du 30 juillet 2020, l'État a prévu un dispositif de compensation des pertes de versement mobilité pour les AOM sous forme de subvention. Le protocole d'accord signé en septembre 2020 entre l'État et IdFM prévoit ainsi un soutien de l'État sous la forme :

- ◆ s'agissant des pertes subies au titre du versement mobilité, d'une compensation financière qui s'est élevée en 2020 à 425 M€. En raison de la moindre dégradation des recettes de VM qu'estimée, IdFM a reversé à l'État un trop perçu de 274 M€ en 2021, soit une aide nette de 151 M€ au titre de ce dispositif ;
- ◆ s'agissant des pertes subies au titre des recettes voyageurs, et de la perte de versement mobilité qui ne serait pas couverte par le dispositif précédent, de la mise en place par l'État d'une avance remboursable. Ce prêt à taux zéro est défini par la loi de finances rectificative n°4 pour 2020 qui a fixé le montant de la première avance remboursable à IdFM à 1,175 Md€.

Une deuxième avance remboursable a été octroyée en 2021 pour un montant de 800 M€.

Au total, le montant des avances remboursables octroyées par l'État à IdFM s'est élevé à 1,975 Md€ et à 647 M€ de prêts accordés aux AOM de province.

## Rapport

L'État est aussi intervenu en soutien aux transports publics dans d'autres pays, mais ces aides à l'étranger ont pu être assorties comme à Londres de conditions ou de contreparties concernant des hausses de tarifs ou des plans d'économies (cf. annexe II).

**Ces aides exceptionnelles ont permis à IdFM d'équilibrer sa section de fonctionnement, au prix toutefois d'une comptabilisation erronée sur les exercices 2020 et 2021, mais ne sauraient se pérenniser sous cette forme.**

Les prêts à taux zéro accordés par l'État à IdFM en 2020 et 2021 ont fait l'objet, dans un premier temps, d'une comptabilisation par l'établissement sous forme de subvention en recettes de fonctionnement et non comme une dette. La correction a été apportée par l'établissement dans ses comptes en 2022 par la constatation d'une dette supplémentaire de 1,975 Md€. En 2023, l'État a apporté une nouvelle aide sous forme de subvention de fonctionnement, de 200 M€ afin de permettre l'équilibre du budget de l'établissement.

Ces contributions ponctuelles de l'État liées à l'urgence de la crise sanitaire, n'ont toutefois pas vocation à se pérenniser sous cette forme et ne permettent pas une visibilité suffisante pour l'établissement.

### **4.1.2. Si l'annulation des prêts octroyés par l'État à IdFM pendant la crise présente de nombreux inconvénients, y compris pour l'établissement lui-même, une aide au remboursement pourrait être octroyée à court terme**

**Si les prêts de l'État ont permis à l'établissement de voter des budgets excédentaires en 2020 et 2021, ils ont aussi contribué à augmenter son encours de dette et donc à dégrader sa capacité de désendettement.** Ces prêts de l'État représentent au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 22 % de l'encours de dette d'IdFM. IdFM demande une transformation de ces prêts en subventions ou une annulation de sa dette vis-à-vis de l'État.

**Du point de vue de l'équilibre financier d'IdFM, une telle mesure constituerait une moindre dépense de 1 945 M€ sur la période 2024 - 2036, si l'on fait l'hypothèse que les 30 M€ de l'échéance 2023, inscrits au budget 2023 d'IdFM, seront bien remboursés.**

S'agissant des critères d'endettement contraignants pour IdFM, cette mesure aurait *a priori* les avantages suivants :

- ◆ sur la capacité de désendettement de 15 ans, en sortant les avances remboursables des emprunts en cours, elle réduit le poids de la dette en capital ;
- ◆ elle améliorerait mécaniquement le critère d'épargne nette en réduisant l'annuité de remboursement en capital chaque année du montant de l'annuité<sup>53</sup>.

**L'annulation de cette dette présente cependant plusieurs inconvénients :**

- ◆ du point de vue d'IdFM, le signal que cette annulation de dette enverrait pourrait fragiliser sa signature sur les marchés financiers, alors même que l'établissement émet une part significative de sa dette sous forme obligataire ;
- ◆ du point de vue de l'État, cette annulation représente une perte nette de recettes futures. Si cette annulation venait à être accordée à IdFM, il existe un risque qu'elle soit aussi réclamée par les autres AOM qui ont pu en bénéficier. Si l'on compte l'intégralité des prêts accordés aux AOM pendant la crise, l'impact pour l'État pourrait s'élever à 2,6 Md€.

---

<sup>53</sup> L'échéancier dérogatoire accordé à IdFM prévoit une montée en charge progressive de l'annuité en capital avec les remboursements suivants : 30 M€ en 2024, 40 M€ en 2025, 60 M€ en 2026, 80 M€ en 2027, 90 M€ en 2028 et 206 M€ chaque année entre 2029 et 2036.



## Rapport

Cette annulation de dette devrait être constatée par IdFM comme un produit exceptionnel comptabilisé en une fois ce qui permettrait à l'établissement de dégager instantanément une capacité d'emprunt supplémentaire en demeurant sous le seuil des 15 ans du ratio BEI. L'éventuelle nouvelle dette qu'IdFM pourrait alors contracter sur les marchés serait nécessairement plus chère puisqu'elle viendrait remplacer un prêt de l'État à taux zéro. Aussi, toute mesure ayant vocation à amoindrir l'encours de la dette, ne doit pas conduire l'établissement à augmenter sa dette par ailleurs.

**Une variante de cette mesure serait de rééchelonner ces avances sur une longue période par exemple 50 ans, ce qui ramènerait l'annuité de remboursement à 38,9 M€ pendant 50 ans**, le prêt étant toujours à taux zéro. Cela permettrait à l'État de ne pas constater d'annulation de dette et à IdFM de lisser la charge des remboursements. S'agissant toujours d'une dette, cette mesure n'aurait pas d'influence sur le ratio de capacité de désendettement et n'ouvrirait pas à IdFM la possibilité de contracter de dettes supplémentaires. En revanche, l'étalement des remboursements n'aurait qu'un impact limité d'ici le début des années 2030 en raison de la montée en charge déjà très progressive de l'échéancier.

**Enfin, une autre variante pourrait être de mettre en place une subvention annuelle de la part de l'État calibrée sur les remboursements annuels du capital.** Cette mesure a l'avantage de ne pas être une annulation de dette et d'éviter ainsi un signal négatif vis-à-vis des marchés financiers. L'échéancier de la dette étant progressif et les remboursements étant faibles avant 2029, une telle mesure n'aurait toutefois qu'un impact limité sur les ratios financiers d'IdFM avant 2030. Elle pourrait, le cas échéant, être assortie d'un échéancier modifié de remboursement, qui permettrait de subventionner sur une période plus courte, mais avec des montants annuels plus élevés, la part de la dette totale qui ferait l'objet d'une aide au remboursement.

**Quelle que soit la forme qu'elle prendra, une éventuelle aide de l'État devra s'inscrire dans le cadre d'engagements forts d'IdFM pour établir une stratégie de redressement de son équilibre financier.**

### 4.2. La rémunération due par IdFM à la Société du Grand Paris constitue une charge particulière qui pourrait être modulée à la baisse

Parmi les recettes affectées à la Société du Grand Paris (SGP) figure une « rémunération », dite « redevance article 20 »<sup>54</sup>, qui est due par IdFM, pour l'« usage » des lignes et installations. Comme évoqué *supra* le décret en Conseil d'État prévu pour son application n'a pas encore été pris.

L'analyse de la nature de cette rémunération (*cf.* annexe III) conduit à conclure qu'elle n'a pas de fonction économique et ne constitue qu'une des ressources de la SGP contribuant au remboursement des emprunts contractés.

---

<sup>54</sup> Définie à l'article 20 II de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

#### **4.2.1.1. La question de la déductibilité de la TVA par la SGP constitue une contrainte mais celle-ci n'apparaît pas indépassable**

La Direction de la législation fiscale (DLF) a estimé en 2019 que, pour que la SGP soit assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et puisse donc la déduire de ses dépenses de construction du GPE, l'usage du réseau devrait être rémunéré sans asymétrie excessive avec son coût de revient. Cela nécessiterait que les recettes commerciales de la SGP, qui sont constituées de la rémunération « article 20 » due par IdFM, représentent « *au moins 50 % du coût de ses investissements* » pour lui assurer le statut d'opérateur économique assujetti à la TVA.

Ce seuil de 50 % représente toutefois un seuil de sécurité pour écarter le risque contentieux, mais n'a pas de base juridique ni jurisprudentielle précise<sup>55</sup>. La mission estime qu'au regard de la jurisprudence européenne<sup>56</sup>, le risque juridique à fixer un montant de rémunération plus faible apparaît limité. Il serait ainsi possible de fixer un montant qui représente une charge plus faible pour IdFM, tout en préservant par ailleurs le modèle de désendettement de la SGP, qui doit respecter deux limites, un encours de dette ne dépassant pas 35 Md€, et une échéance de remboursement complet autour de l'année 2070.

Dans le contexte actuel, la SGP a raccourci son horizon de désendettement grâce à une politique favorable d'émission sur les marchés. **Ainsi selon les simulations effectuées, une rémunération « article 20 » sur la base de 0,4 % du coût d'investissement** (et donc réduite de moitié par rapport aux actuelles estimations soit un montant cible de 140 M€ au lieu de 281 M€ en 2031) **rallongerait de 8 annuités la période de remboursement** (2073 au lieu de 2065 prévu dans les estimations actuelles de la SGP avec 0,8 %), en passant par un encours maximum de 36,3 Md€ au lieu de 35,1 Md€. **Cela reste donc proche des limites que l'État assigne à la SGP pour mener son désendettement.** Dans cette hypothèse, si des évolutions macro-économiques ou exogènes devaient ultérieurement éloigner la trajectoire de ces limites acceptables, il serait alors nécessaire de compléter les ressources affectées à la SGP, en ajustant par exemple une des taxes qui lui sont déjà affectées.

#### **4.2.1.2. Une autre voie possible nécessiterait une modification législative pour transférer la propriété du réseau à IdFM après sa mise en service**

Dans le cas du canal Seine Nord Europe, l'assujettissement à la TVA de la société maître d'ouvrage du projet, la société du canal Seine nord Europe (SCSNE) est sécurisée par un rescrit de la DLF de 2021. La récupération de la TVA sur les travaux est permise dans la mesure où le canal sera ultérieurement remis à titre gratuit, puis exploité de façon commerciale par un opérateur assujetti à la TVA, en l'occurrence Voies navigables de France (VNF), et percevant des recettes d'exploitation sur ces infrastructures (ce qui sera aussi le cas d'IdFM pour le réseau du GPE). Le fait que cet opérateur ne soit pas la SCSNE n'est pas de nature à empêcher cette société d'être considérée comme assujettie à la TVA, dès lors qu'il y a transfert de la pleine propriété des ouvrages construits par la SCSNE avec tous les droits et obligations y afférents.

---

<sup>55</sup> En particulier, le bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) portant sur les conditions de liens directs pour les opérations réalisées à titre onéreux (BOI-TVA-CHAMP-10-10-10) ne mentionne pas de seuil précis.

<sup>56</sup> La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne la conduit à écarter l'existence d'une activité économique dans des cas où les recettes commerciales étaient bien inférieures au seuil de 50 % (par exemple dans le cas d'une commune qui fournit une prestation et ne récupère, à travers les contributions qu'elle perçoit, qu'une très faible part des coûts engagés, de l'ordre de 3 % - CJUE, 12 mai 2016, Gemeente Borsele, C-520/14).

Un transfert de propriété des ouvrages du GPE à terminaison à IdFM est possible par une modification de la loi du 3 juin 2010 (cf. annexe III). Ce transfert pourrait se faire au fur et à mesure des mises en service de portions du réseau du GPE, ou à terminaison de tout le réseau. En effet, la disposition qui maintient la propriété des ouvrages à la SGP (qui d'ailleurs ne précise pas à qui revient la propriété après la dissolution de la SGP) entraîne des complications supplémentaires liées à une multiplication d'acteurs. Elle conduit aussi la SGP à être redevable de taxes liées à son statut de propriétaire, comme la taxe foncière, pour près de 6 Md€ en cumulé jusqu'en 2073, ce qui retarde son désendettement.

**Dans le cas d'un transfert de propriété de la SGP vers IdFM, la rémunération article 20 pourrait être supprimée mais IdFM deviendrait redevable de la taxe foncière, ce qui, à horizon 2035, reste moins coûteux pour lui.** Ainsi, d'après les estimations faites à partir des données de la direction du budget, le montant cumulé jusqu'en 2035 de taxe foncière s'élèverait à 375 M€, bien en-deçà du montant cumulé de la rémunération article 20 sur la base d'un taux à 0,8% (2,3 Md€), et ce en dépit de l'indexation de la taxe foncière. Dans cette situation et en cas de transfert à titre gratuit, la SGP pourrait bénéficier d'un rescrit l'assurant de la récupérabilité de la TVA, comme la SCSNE.

### **4.3. L'abaissement du taux de TVA des transports publics urbains a un effet national et un impact négatif sur les finances de l'État et cette mesure ne peut s'inscrire que dans une politique générale de soutien aux transports collectifs urbains**

Certains acteurs, en particulier la Région Île-de-France, ont proposé à l'occasion des assises du financement des transports franciliens de baisser la TVA sur les transports en commun au taux réduit de 5,5%. Actuellement un taux intermédiaire de 10 % est appliqué au « transport de voyageurs », quel que soit le type de transport ou ses modalités (routier, ferroviaire, aérien, urbain ou non, régulé ou non etc...) <sup>57</sup>. Cette baisse du taux de TVA, sans baisse des tarifs, contribuerait à améliorer les marges d'IdFM.

**Cette mesure de baisse de TVA a nécessairement une portée nationale et le principe de neutralité fiscale <sup>58</sup> obligerait à l'étendre à un périmètre plus large que le seul transport collectif urbain.** En effet, en droit fiscal, la notion de « transport collectifs urbains » n'a pas de définition précise et pourrait difficilement justifier un périmètre restreint de taux réduit dès lors que des services concurrents proposent des prestations analogues et qui répondent à des besoins similaires. Des liaisons identiques peuvent être assurées par des TER ou des trains intercités par exemple. De plus, dans le cas d'offres multimodales recouvrant des modes de transport qui se voient appliquer des taux de TVA différents, la législation européenne <sup>59</sup> oblige à retenir le taux de TVA le plus élevé, ce qui rend le taux réduit sur un mode de transport donné inopérant s'il est regroupé au sein d'une offre avec un service au taux plus élevé. Par conséquent, cette mesure de baisse de TVA de 10 % à 5,5% devrait *a minima* concerner le transport urbain et le transport ferroviaire de voyageurs au niveau national.

Cette mesure présente l'avantage d'être simple et rapide à mettre en place et a des impacts directs sur les comptes d'IdFM, permettant de dégager au moins 100 M€ <sup>60</sup> de recettes supplémentaires par an pour l'établissement.

---

<sup>57</sup> b quater de l'article 279 du code général des impôts (CGI).

<sup>58</sup> Ce principe issu du considérant 7 de la directive 2006/112/CE empêche de taxer différemment des produits similaires qui présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins auprès des consommateurs.

<sup>59</sup> Reprise en droit interne aux articles 257 ter et 278-0 du CGI

<sup>60</sup> Estimation à partir de la TVA collectée en 2021 (229 M€), pour un trafic qui n'avait pas encore retrouvé leur niveau d'avant crise. Cette estimation n'intègre pas les hausses de tarifs intervenues en 2023.

**Néanmoins, cette mesure d'une baisse de TVA présente de nombreux inconvénients pour l'État liés à son impact négatif sur les finances publiques et son caractère peu pilotable.**

D'après les données de l'Insee, la consommation de transports urbains et suburbains<sup>61</sup> et de transports ferroviaires s'élevait en 2021 à 8,6 Md€. Par conséquent, la baisse du taux de TVA de 10 % à 5,5 % aurait représenté pour cette année une moindre collecte de TVA de 385 M€<sup>62</sup>.

S'il n'y a pas de répercussion sur les prix, la baisse du taux de TVA constituerait *in fine* une forme de subventionnement du secteur par l'État mais qui a l'inconvénient d'être large, sans être associée à des objectifs et qui ne peut pas être ciblée sur les acteurs les plus en difficulté.

**Cette mesure ayant une dimension nationale, si elle était mise en place, devrait s'inscrire dans une politique plus large en faveur des transports décarbonés.**

#### **4.4. L'affectation d'une ressource fiscale supplémentaire à IdFM doit être résiduelle et doit intégrer des enjeux de rendement, de faisabilité et d'équité**

**Indépendamment de leur rendement ou complexité de mise en œuvre, les taxes affectées constituent des entorses au principe d'universalité du budget, renforcé par la loi organique du 28 décembre 2021<sup>63</sup>.** L'affectation d'une taxe à un tiers que l'État ne peut résulter que d'une loi de finances<sup>64</sup>. Elles présentent également l'inconvénient, du point de vue de l'État, d'être moins pilotables que des subventions budgétaires et ne sont, en général, pas assorties à des conditions ou obligations des affectataires. Financer le besoin de financement d'IdFM par un surcroît de taxe affectée conduit néanmoins à ne pas augmenter les dépenses budgétaires toutes choses égales par ailleurs, et donc à ne pas dégrader le solde public.

##### **4.4.1. Certaines pistes fiscales présentent une complexité de mise en œuvre ou un rendement incertain pour répondre aux besoins d'IdFM**

###### **4.4.1.1. La mise en place d'une vignette automobile en Île-de-France imposerait de créer un nouveau circuit de collecte et présenterait de nombreux inconvénients**

La mise en place d'une taxe annuelle (« vignette ») liée à la détention d'un véhicule de tourisme et d'un véhicule utilitaire léger (VUL) immatriculé en Île-de-France présenterait un rendement de 330 M€ par an environ pour une vignette à 50€ par an pour les véhicules légers (VL) et à 100€ par an pour les VUL. Elle imposerait cependant la création d'un nouveau circuit de collecte inexistant aujourd'hui.

---

<sup>61</sup> Cette sous-classe comprend le transport par voie terrestre de passagers (bus, chemins de fer, tramway, métro souterrain ou aérien, etc). Elle n'intègre pas le transport interurbain de passagers par chemin de fer.

<sup>62</sup> La consommation des ménages pour les services de transports ferroviaires et urbains n'était pas revenue en 2021 à ses niveaux pré-crise covid. La moindre recette fiscale pour les finances publiques sera donc encore plus importante lorsque le niveau de consommation reviendra à son niveau de 2019.

<sup>63</sup> Modifiant l'article 2 de la LOLF, la loi organique du 28 décembre 2021 renforce les conditions d'affectation des impositions et prévoit que, à compter de 2024, elles ne pourront être directement affectées à un tiers, autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, que si ces impositions « sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées ». IdFM pouvant être considéré comme un établissement public relevant des collectivités territoriales, cette règle ne devrait toutefois pas s'appliquer à lui.

<sup>64</sup> L'article 36 de la LOLF.

## Rapport

Elle présente en outre une sensibilité sociétale importante et elle a l'inconvénient de frapper davantage les ménages situés en grande couronne qui n'ont que peu accès aux transports collectifs et qui ont un taux de motorisation supérieur (cf. annexe III).

En outre, les véhicules non immatriculés en Île-de-France et qui sont nombreux à y circuler n'y seraient pas soumis.

### **4.4.1.2. Une « taxe sur les livraisons de colis » présente un périmètre et un rendement incertains à ce stade**

Lors des assises du financement des transports franciliens, certains acteurs ont évoqué l'idée de créer, en Île-de-France, une taxation forfaitaire de la livraison de colis expédiés au domicile des consommateurs, et dont le produit serait affecté à IdFM. Cette mesure est justifiée, selon ses défenseurs, par les externalités négatives sur la circulation et la pollution générées par la livraison de colis. Le développement des transports en commun, en participant à la décongestion des voies, bénéficierait ainsi indirectement à ces livraisons.

**Le périmètre exact de cette mesure n'a pas été précisé et des interrogations demeurent sur le fait générateur de la taxe et les redevables (entreprises de livraisons ou consommateurs).** Des tentatives de taxation de la livraison de colis sont expérimentées à l'étranger comme à Barcelone qui a instauré depuis mars 2023 une taxe de 1,25 % sur le chiffre d'affaires des opérateurs de livraison dont le chiffre d'affaire déclaré dans la ville dépasse 1 M€. Les gains estimés à Barcelone sont insignifiants (2,6 M€/an).

Au regard du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, **il ne semble pas possible de limiter le champ territorial de taxation à l'Île-de-France ou encore de viser exclusivement les livraisons réalisées dans le cadre du e-commerce**, sauf à démontrer que ces traitements fiscaux s'appliquent à des situations objectivement différentes et qu'ils poursuivent un objectif d'intérêt général justifié.

Dans l'hypothèse d'une taxe forfaitaire élevée de 50c€ par colis, le rendement de cette taxe en Île-de-France pourrait s'élever à 165 M€<sup>65</sup>.

### **4.4.2. La fiscalité liée à la survalorisation foncière qu'auraient générée les extensions de réseau n'est économiquement plus pertinente**

**Plusieurs propositions de taxes additionnelles ont l'objectif de capter la plus-value immobilière qu'aurait générée l'extension du réseau de transports urbains franciliens, au profit d'IdFM.**

Ces propositions exprimées portent en particulier sur des taxes qui relèvent pour la plupart de la fiscalité locale :

- ◆ la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)<sup>66</sup>, affectée depuis 2021 exclusivement au bloc communal ;
- ◆ les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)<sup>67</sup> affectés aux départements (pour 70 %) et au secteur communal (pour 30 %). L'État en prélève une part minoritaire ;

---

<sup>65</sup> D'après l'ARCEP, il y a eu 1,596 milliards de colis distribués en France en 2021. Considérant que l'Île-de-France regroupe 18 % de la population française, on peut estimer à environ 290 millions de colis distribués par an dans la région. La Ville de Paris a présenté, lors des assises du financement de la mobilité francilienne, une estimation d'un million de colis livrés par jour soit 365 millions de colis livrés par an, sans toutefois expliciter ce calcul. La mission retient pour les estimations un chiffre moyen de 330 millions de colis livrés par an en Île-de-France.

<sup>66</sup> Articles 1380 à 1391E du code général des impôts (CGI)

<sup>67</sup> Articles 635 à 881 du CGI. Les DMTO affectés aux collectivités territoriales se composent de la taxe départementale de publicité foncière, du droit d'enregistrement, de la taxe départementale additionnelle aux droits

## Rapport

- ◆ la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui est une taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.

**L'existence de plus-values foncières liées aux seules ouvertures de nouvelles infrastructures de transport en commun n'est pas démontrée ou elles sont trop anciennes pour être captées maintenant.** En effet, l'analyse menée par la mission à partir des données de ventes immobilières dans un échantillon de communes situées autour des extensions de la ligne 14, montre qu'il n'est pas possible de distinguer clairement un effet prix autour des nouvelles gares par rapport à d'autres communes proches. Ainsi, si une « survalorisation » immobilière a eu lieu, elle ne se retrouve pas dans ces données disponibles qui remontent à 2017 (cf. annexe III).

**Par ailleurs, l'augmentation des DMTO présenterait des inconvénients économiques importants.**

La proposition d'opérer un « branchement » sur les DMTO franciliens pour financer les transports publics de la région avait déjà été évoquée par le rapport de 2018 du député Gilles Carrez pour le financement de la SGP. Les DMTO ont en effet connu une dynamique importante depuis 2010 et en 2022, l'ensemble des collectivités locales franciliennes ont perçu 5,3 Md€ (dont 1,9 Md€ pour Paris). Le produit des DMTO est toutefois en baisse dans cinq départements franciliens sur huit en 2022<sup>68</sup>.

Les DMTO ont l'avantage d'intégrer directement la hausse de la valeur vénale des biens, contrairement à la taxe foncière qui repose sur les valeurs locatives cadastrales (VLC). Une augmentation d'un point sur le régime commun des DMTO en Île-de-France aurait un rendement estimé par la mission à 850 M€<sup>69</sup> annuellement, hors effets d'éviction ou d'assiette (cf. annexe III). Il convient de rappeler toutefois que les taux de DMTO en Île-de-France sont déjà aux taux plafonds, toute augmentation nécessiterait de relever ces plafonds légaux.

Néanmoins, les DMTO présentent des inconvénients économiques importants, comme l'ensemble des taxes applicables aux transactions immobilières, dans la mesure où ils sont considérés comme des entraves à la mobilité résidentielle et, dans une certaine mesure, professionnelle<sup>70</sup>.

**En ce qui concerne la taxe foncière, la création d'une taxe additionnelle locale au profit d'IdFM viendrait alourdir une taxe qui constitue déjà le principal levier fiscal des communes.**

Le rendement de la TFPB est de 7,6 Md€ à l'échelle francilienne en 2022, en augmentation de 4 % depuis 2020.

Avec la suppression de la taxe d'habitation, la fiscalité du bloc communal tend à se concentrer sur la TFPB. Par conséquent, la création d'une taxe additionnelle à la TFPB alourdit un impôt qui, dans ce contexte, est susceptible de concentrer les hausses de taux<sup>71</sup>.

---

d'enregistrement, de la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement et de la taxe régionale additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière.

<sup>68</sup> Les DMTO sont en baisse entre 2021 et 2022 dans le Val-de-Marne (-9,3 %), les Yvelines (- 5,8%), le Val d'Oise (- 3,2 %), en Seine-Saint-Denis (-2,6%) et dans les Hauts-de-Seine (-0,2%) (source : données Direction générale des finances publiques – DGFIP)

<sup>69</sup> En se basant sur l'assiette 2022.

<sup>70</sup> Voir par exemple : OECD (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/242b9308-fr>.

<sup>71</sup> À titre d'exemple, la Ville de Paris a notamment annoncé une augmentation de sept points du taux de taxe foncière, passant de 13,5 % à 20,5 %.

## Rapport

Une autre possibilité serait d'augmenter le plafond de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) instituée au profit de la région Île-de-France afin de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun<sup>72</sup>. Son produit est arrêté, chaque année pour l'année suivante, par le conseil régional dans la limite d'un plafond de 80 M€. Le rendement additionnel généré par ce déplafonnement devrait être fléché vers le financement d'IdFM par la Région Île-de-France.

**Enfin, concernant la taxe spéciale d'équipement (TSE), son produit est déjà affecté à deux établissements publics franciliens**, la SGP et l'établissement public foncier de la région Île-de-France (EPFIF). L'extension à IdFM de la TSE ne présente pas de complexité juridique particulière. En revanche, elle nécessiterait une augmentation des taux pour ne pas grever les financements de la SGP et de l'EPFIF qui en bénéficient déjà. De plus, l'extension de l'affectation du produit de la TSE, spécifiquement créée pour assurer le financement de la SGP, au fonctionnement d'IdFM contribuerait à une perte de lisibilité de l'objet de cette taxe.

### **4.4.3. Des pistes reposant sur la majoration de taxes existantes portant sur des modes de transport polluants ou sur les visiteurs en Île-de-France présentent des avantages en termes de mise en œuvre et de justification économique**

#### **4.4.3.1. Une taxe sur l'immatriculation en Île-de-France des véhicules de tourisme de plus de 1,4t pourrait rapporter 150 M€ par an à IdFM**

Cette taxe, proche de ce qui avait été proposé par la Convention citoyenne pour le climat à l'échelon national, serait calée sur le modèle de la taxe sur la masse mobile en marche (TMOM) appliquée lors de l'immatriculation des véhicules de tourisme de plus de 1,8t avec un taux de 10€/kg. Cette taxe aurait un seuil de déclenchement à 1,4 tonne. À la différence de la TMOM, elle devrait inclure les véhicules électriques et hydriques avec une franchise de 300 kg pour tenir compte du poids de la batterie. Elle permettrait ainsi de tenir compte des externalités négatives des véhicules lourds : plus grande consommation d'énergie, utilisation plus importante d'espace public tant sur la route qu'en stationnement, dangerosité accrue pour les usagers les plus vulnérables en cas d'accident.

Il est cependant à noter que cette taxe assujettirait proportionnellement davantage les véhicules fabriqués en France<sup>73</sup>.

#### **4.4.3.2. Une augmentation de la majoration de TICPE en Île-de-France affectée à IDFM pourrait rapporter 100 M€ par an**

IdFM bénéficie déjà d'une majoration régionale de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) de 1,89 €/hl pour le gazole et 1,02€/hl pour les essences. Cette ressource devrait lui apporter 88 M€ en 2023. Une augmentation de cette majoration de 2€/hl pour le gazole et de 1,5€/hl pour les essences générerait environ 100 M€<sup>74</sup>. Le coût de collecte de cette majoration additionnelle est faible puisqu'il s'agit d'une taxe existante, mais son montant est amené à décliner en raison de la décarbonation du parc de véhicules. Cette baisse pourrait atteindre entre 1% et 2% par an dans les années à venir.

---

<sup>72</sup> CGI, art. 1599 quater D.

<sup>73</sup> Sur la base des immatriculations 2022 en France, avec un seuil à 1,4t 24 % des véhicules particuliers seraient soumis à la taxe cette proportion montant à 29 % des véhicules fabriqués en France (Source DGEC)

<sup>74</sup> 39 Mhl gazole x 2€/hl + 17,1 Mhl essences x 1,5€/hl soit 103,65 M€ arrondi à 100 M€ par prudence

## Rapport

Ce prélèvement supplémentaire renchérit légèrement le prix de vente des carburants (+1,3%<sup>75</sup>). Il serait supporté par les utilisateurs franciliens de véhicules particuliers (y compris les deux-roues à moteurs thermiques) et les véhicules utilitaires légers propulsés par des carburants traditionnels<sup>76</sup>.

Même si elle favorise la transition écologique, l'augmentation de la TICPE présente également une certaine sensibilité politique et sociétale car elle pèse davantage sur les ménages vivant en dehors de la zone centrale qui ont moins accès aux transports en commun et qui ont le taux de motorisation le plus élevé de l'Île-de-France.

### ***4.4.3.3. Une contribution assise sur le trafic des voyageurs aériens en Île-de-France qui ne sont pas en transit, présenterait un lien avec l'amélioration significative de la desserte par le réseau d'IdFM de tous les aéroports de la région***

**La taxe sur le transport aérien de passagers (TTAP<sup>77</sup>) qui est due par les compagnies aériennes a actuellement quatre composantes :** le tarif de l'aviation civile, le tarif de solidarité, le tarif de sûreté et de sécurité et le tarif de péréquation aéroportuaire. Un volet additionnel est déjà prévu en Île-de-France à partir de janvier 2026 assis sur le nombre de passagers embarqués ou débarqués à l'aéroport Charles-de-Gaulle hors voyageurs en correspondance avec un taux maximum de 1,4 € par passager, au bénéfice du CdG Express .

**Une autre composante additionnelle affectée à IdFM pourrait être ajoutée, à partir de 2024, assise sur les passagers embarquant ou débarquant dans les trois aéroports les plus importants d'Île-de-France** (Charles-de-Gaulle, Orly, Le Bourget). Les passagers en correspondance seraient exclus de l'assiette. Cette mesure pourrait être justifiée par un accès direct de ces trois aéroports aux lignes nouvelles de métro en construction (ligne 14 pour Orly, ligne 17 pour Le Bourget et Charles-de-Gaulle), qui représentent une amélioration significative de l'accès à ces aéroports, notamment pour Orly et Le Bourget.

Cette taxe aurait un coût de collecte quasi-nul et son rendement estimé serait de 84 M€<sup>78</sup> pour une taxe unitaire de 1€ par passager et de 250 M€ pour 3€ par passager. Une mise en place en 2024 permettrait de bénéficier de l'effet JO. Comme le nombre de passagers internationaux représente 80 % du trafic<sup>79</sup>, ce prélèvement serait ciblé essentiellement sur eux. Ces derniers ne participent au financement des transports collectifs que par l'achat de leurs titres de transports. Cette majoration permettrait de les faire contribuer davantage.

---

<sup>75</sup> Estimation à partir d'un prix TTC de 1,8€ par litre de gazole ou de supercarburant

<sup>76</sup> Les transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs ainsi que les taxis en seront exonérés en raison du mécanisme de remboursement partiel de la TICPE gazole dont ils bénéficient.

<sup>77</sup> La TTAP est prévue aux articles L. 422-13 à L.422-40 du code des impositions sur les biens et services (CIBS).

<sup>78</sup> Par prudence, la mission a retenu un trafic 2024 égal à celui de 2019 (108 millions de passagers) avec un taux de correspondance identique à 22,7 % soit 83,5 millions de voyageurs hors correspondance. Le trafic passager (130 000 par an – Source : Seine Saint Denis Tourisme) du Bourget a été négligé vu son impact très faible.

<sup>79</sup> Source UAF : année 2019 : 66 millions à CDG et 23 millions à Orly de passagers internationaux.



### **4.4.3.4. Une taxe additionnelle à la taxe de séjour, affectée à IdFM, ferait contribuer davantage les visiteurs au financement des transports collectifs en Île-de-France**

Une taxe additionnelle à la taxe de séjour au bénéfice d'IdFM s'appliquerait dans les communes et des intercommunalités qui ont déjà une taxe de séjour en place soit environ les trois quarts de communes d'Île-de-France. Le taux actuel, fixé par nuitée, est modulé selon le type d'hébergement et encadré par un plancher et un plafond<sup>80</sup>. Les hébergements non classés telles les locations meublées offertes par les particuliers sur des plates-formes de réservation y sont aussi soumis.

Compte tenu de l'assiette et des taux actuels, une hausse substantielle des taux serait requise pour obtenir un rendement significatif : avec une taxe additionnelle égale à 200%, le **taux plafond pour les palaces et les locations meublées des particuliers pourrait atteindre environ 14€ par nuit et par personne<sup>81</sup> et cette hausse rapporterait 200 M€**. Cette recette dynamique (4 % de croissance annuelle estimée) permettrait de faire contribuer davantage les touristes et les visiteurs d'affaires au financement des transports collectifs en Île-de-France.

Pour rappel, une taxe additionnelle à la taxe de séjour existe déjà en Île-de-France au profit de la SGP mais son rendement est minime (8,4 M€ perçus par la SGP en 2021), notamment du fait de la faiblesse des taux actuels.

### **4.4.4. Une taxe additionnelle au taux de 30% à la taxe sur les bureaux (TSB) rapporterait 290 M€ en 2024 au prix d'un renchérissement des prélèvements sur l'immobilier commercial**

Les recettes totales de la TSB sont prévues à 943 M€ en 2023. La TSB est actuellement affectée à la région Île-de-France pour 212,9 M€ par an, au Fonds national d'aide au logement pour 66,2 M€ par an et le surplus à la SGP soit 601 M€ pour 2022 et 660 M€ prévu pour 2023 pour. La mise en place d'une taxe additionnelle à la TSB au profit d'IdFM épargnerait largement les petits commerces, les artisans et les entreprises industrielles en raison des seuils minimum<sup>82</sup>. Elle serait essentiellement concentrée sur Paris et les Hauts-de-Seine en raison des taux élevés et de l'importance des surfaces de bureaux dans ces deux départements.

Le rendement de la taxe additionnelle avec un taux de 30 % est estimé à environ 290 M€ en 2024. Rapporté au loyer moyen des surfaces commerciales dans Paris, une telle majoration représente 7,62€/m<sup>2</sup>/an soit environ 1,5 % du loyer moyen. Son coût de collecte additionnel est très faible, cette mesure ajoutant un quatrième bénéficiaire cette base fiscale.

---

<sup>80</sup> Ces taux sont actualisés chaque année par l'indice des prix à la consommation hors tabac. Le taux plafond journalier en 2023 est de 4,30€ pour un palace, il est compris entre 0,20€ et 0,60€ pour les hébergements de plein air (terrains de campings, emplacement pour camping-cars) et compris entre 0,80€ et 3,10€ pour les autres hébergements (hôtels, meublés, résidences de tourisme).

<sup>81</sup> Pour un hôtel trois étoiles, ce taux plafond serait de 4,87€/nuit/personne.

<sup>82</sup> Son assiette comprend les bureaux d'une surface supérieure à 100 m<sup>2</sup>, les locaux commerciaux d'une surface supérieure à 2500 m<sup>2</sup>, les locaux de stockage de plus de 5000 m<sup>2</sup> et les surfaces de stationnement de plus de 500m<sup>2</sup>.

## 5. À titre illustratif, quatre paquets de mesures permettant un redressement financier d'IdFM, ainsi que leurs impacts sur les différents ratios contraignant l'établissement, sont présentés

Comme présenté en partie 2 et en annexe I, l'actualisation de la trajectoire financière d'IdFM par la mission met en lumière un besoin de financements complémentaires dès 2024, et croissants dans le temps pour permettre à l'établissement de respecter les différentes contraintes financières pesant sur lui jusqu'en 2035.

**Sans préjuger des discussions à venir entre les différents acteurs concernés, et sans se prononcer sur le détail des mesures à mettre en œuvre** pour apporter ces financements complémentaires, quatre paquets de mesures sont simulés et permettent un redressement financier d'IdFM sur la période 2024-2035. Elles ont été calibrées pour permettre le respect, au moins partiel, des contraintes financières pesant sur IdFM. Cependant, devant l'ampleur du besoin d'ajustement à court terme, tous les ratios contraignant IdFM ne sont pas respectés pour chaque exercice prévu<sup>83</sup>. En outre, cet exercice de simulation n'est pas sans limite :

- ◆ **par construction, le choix d'un bouquet de mesures n'épuise pas l'ensemble des possibilités** qui peuvent être très variables à la fois dans l'ampleur de la mesure, son séquençage ou la répartition entre les différents contributeurs (usagers, collectivités, entreprises, État). Ces paquets ne possèdent donc qu'une valeur d'exemple et de nombreuses autres variantes pourraient être imaginées ;
- ◆ si la mission présente des mesures juridiquement et techniquement envisageables, **elle ne se prononce pas sur leur faisabilité politique, ou leur acceptabilité par l'ensemble des parties prenantes** concernées (État, collectivités, opérateurs, usagers, etc.) ;
- ◆ de même que pour l'actualisation du modèle de prévision d'IdFM et l'estimation du besoin de financements complémentaires, les prévisions de rendement de chacune des mesures retenues **nécessitent d'intérioriser une marge d'incertitude, inhérente à toute prévision financière, d'autant plus grande que l'horizon est lointain.**

**En résumé, les quatre paquets décrits ont été construits de manière forfaitaire et ne sont présentés qu'à titre d'exemple sans préconisation.** Est explicité pour chacun, l'impact sur le respect par IdFM de la règle d'or des collectivités locales (épargne brute et épargne nette positives) et de la limite contractuelle à sa capacité de désendettement (CDD) prévue dans le contrat la liant à la BEI.

Ces quatre paquets sont ainsi présentés *infra*, en partant du paquet actionnant le moins de leviers pour aller à celui présentant le « panachage » de mesures le plus important<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Le respect de la règle d'or des collectivités territoriales a été privilégié par rapport au respect des clauses contractuelles liant IdFM à la BEI.

<sup>84</sup> À noter que dans l'ensemble des simulations, les impacts financiers des hausses tarifaires sont calculés, pour leur composante au-delà de l'inflation, après application d'une élasticité prix de la demande de -0,4.

### **5.1. Le paquet n°1 « leviers IdFM », n'inclut que des mesures de redressement à la main d'IdFM ou des instances siégeant à son conseil d'administration**

**Ce paquet illustre les mesures qui pourraient être prises par IdFM pour percevoir des ressources supplémentaires en actionnant uniquement les leviers à sa main, à savoir la hausse des recettes commerciales et la hausse des contributions statutaires versées par les membres de son conseil d'administration.**

Dans le détail, il repose sur les mesures suivantes :

- ◆ une hausse significative des tarifs au-delà de l'inflation, avec +15 points en 2024, +10 points supplémentaires en 2025 puis des hausses annuelles de + 3 points jusqu'en 2035 ;
- ◆ une hausse des contributions statutaires des collectivités territoriales annuelle au-delà de l'inflation, de +3 points.

**Ce paquet présente les conséquences suivantes** (cf. tableau 5, tableau 6 et graphique 10) :

- ◆ avec les hypothèses d'inflation retenues, la hausse des tarifs, plus élevée en début de période et plus faible ensuite dans cet exemple, est équivalente à une croissance annuelle moyenne de 6,4 % entre 2023 et 2035. Avec une application homothétique de la hausse à tous les titres vendus par IdFM, cela impliquerait un pass Navigo mensuel à 99 € en 2024 et 141 € en 2030 ;
- ◆ la part des contributions statutaires des collectivités territoriales dans le financement des recettes d'exploitation d'IdFM croîtrait faiblement pour atteindre 13,4 % en 2035 (contre 13% en 2023) ;
- ◆ l'État n'interviendrait pas dans le redressement financier d'IdFM ;
- ◆ la règle d'or des collectivités territoriales serait respectée sur l'ensemble de la période, le critère « capacité de désendettement » ne le serait pas en 2025 et 2026, le temps pour les mesures tarifaires de produire leur effet financier.

### **5.2. Le paquet n°2 « ressources actuelles d'IdFM » tient compte d'une hausse du versement mobilité en complément d'un ajustement à la hausse des recettes tarifaires et des contributions statutaires**

**Ce paquet illustre des mesures de redressement de la trajectoire financière d'IdFM qui pourraient être prises en augmentant uniquement des ressources déjà perçues par l'établissement.** Par rapport au paquet n° 1, celui-ci conduit à des hausses moins importantes de tarifs à court terme dans la mesure où une hausse temporaire du versement mobilité est présentée.

Dans le détail, il repose sur les mesures suivantes :

- ◆ une hausse annuelle constante des tarifs au-delà de l'inflation, de 4,5 points à compter de 2024, sur l'ensemble de la période ;
- ◆ une hausse des contributions statutaires des collectivités territoriales annuelle au-delà de l'inflation, de +3 points ;
- ◆ afin d'assurer un financement conséquent à court terme avant la pleine montée en charge des mesures précédentes, une hausse temporaire (en 2024 et 2025) du taux plafond de versement mobilité de 0,2 point (pour le porter à 3,15 %) dont le rendement est estimé à 270 M€ en 2024.

## Rapport

**Ce paquet présente les conséquences suivantes** (cf. tableau 7, tableau 8 et graphique 11) :

- ◆ avec les hypothèses d'inflation retenues, la hausse des tarifs est équivalente à une croissance annuelle moyenne de 6,4 % entre 2023 et 2035. Avec une application homothétique de la hausse à tous les titres vendus par IdFM, cela impliquerait un pass Navigo mensuel à 90 € en 2024 et 131 € en 2030 ;
- ◆ la part des collectivités locales dans le financement des recettes d'exploitation d'IdFM croîtrait faiblement pour atteindre 13,4 % en 2035 ;
- ◆ l'État n'interviendrait que temporairement, en légiférant pour permettre une augmentation du taux plafond du versement mobilité ;
- ◆ la règle d'or des collectivités territoriales serait respectée sur l'ensemble de la période, le critère « capacité de désendettement » ne le serait pas de 2025 à 2029, la hausse temporaire de VM calibrée n'étant pas suffisante pour maintenir la capacité de désendettement sous le plafond de 15 ans.

### **5.3. Outre des mesures à la main d'IdFM, le paquet n°3 « contractualisation avec IdFM » inclut une intervention de l'État dans le financement d'IdFM via une subvention budgétaire**

**Permettant des hausses tarifaires inférieures à celle des deux exemples précédents, ce paquet introduit un soutien de l'État sous forme de subventions limitées dans le temps (jusqu'à 2031) qui s'inscrirait dans une contractualisation** avec l'établissement qui s'engagerait sur certaines mesures de redressement. L'intervention de l'État permettrait de détendre à court terme les contraintes financières pesant sur IdFM, le temps que les mesures de redressement prises par l'établissement répondent aux besoins de financement identifiés.

Dans le détail, ce paquet illustratif repose sur les mesures suivantes :

- ◆ au-delà de l'inflation, une hausse des tarifs en 2024 de 6 points puis une hausse annuelle constante de +3 points à compter de 2025 ;
- ◆ une hausse des contributions statutaires des collectivités territoriales annuelle au-delà de l'inflation, de +3 points ;
- ◆ une diminution de moitié de la rémunération SGP, à 0,4 % du coût à terminaison, qui permettrait de ne pas significativement remettre en cause l'amortissement complet de la dette SGP à l'horizon 2070. Ce gain ne se matérialisant qu'à compter de 2029, une subvention budgétaire de l'État accorderait annuellement le même gain à IdFM de 2024 à 2030<sup>85</sup> ;
- ◆ une subvention forfaitaire de l'État de 1 Md€ versée de manière dégressive entre 2024 et jusqu'en 2031. Représentant environ la moitié des prêts consentis par le Trésor à IdFM durant la crise sanitaire, cette subvention ferait l'objet d'une contractualisation entre l'établissement et l'État.

**Ce paquet présente les conséquences suivantes** (cf. tableau 9, tableau 10 et graphique 12) :

- ◆ avec les hypothèses d'inflation retenues, la hausse des tarifs serait équivalente à une croissance annuelle moyenne de 5,1 % entre 2023 et 2035. Avec une application homothétique de la hausse à tous les titres vendus par IdFM, cela impliquerait un pass Navigo mensuel à 91 € en 2024 et 121 € en 2030 ;
- ◆ la part des collectivités locales dans le financement des recettes d'exploitation d'IdFM croîtrait pour atteindre 13,9 % en 2035 ;

---

<sup>85</sup> Pour des questions de lisibilité, l'ensemble des subventions budgétaires de l'État figure dans une même ligne aux tableaux ci-dessous.

## Rapport

- ◆ l'État participerait directement au financement d'IdFM (pour 11 % des montants apportés de 2024 à 2035), ce qui lui permettrait de contractualiser avec l'établissement sur l'atteinte d'objectifs financiers ou de mesures de redressement. En l'absence de hausse de prélèvement obligatoire, cela conduirait à dégrader le solde des finances publiques ;
- ◆ le schéma conduirait à réduire la rémunération SGP tout en permettant de maintenir un flux financier entre IdFM et la SGP afin de limiter le risque lié à l'assujettissement de l'établissement à la TVA (et tout en demeurant proche des cibles pour la SGP<sup>86</sup>) ;
- ◆ la règle d'or des collectivités territoriales serait respectée sur l'ensemble de la période, le critère « capacité de désendettement » ne le serait pas de 2025 à 2028, même si une variante pourrait avancer le versement de la subvention État par rapport à la chronique retenue ici.

### 5.4. Variante du précédent, le paquet n°4 « contractualisation avec IdFM et affectation de recette » tient compte dès 2024 de l'affectation à IdFM de nouvelles recettes fiscales

**Schématiquement, ce paquet diminue la part des mesures de redressement actionnables directement par IdFM par rapport aux trois précédents.** En effet, en complément des mesures présentées au paquet « contractualisation », ce paquet affecte à IdFM des recettes fiscales non déterminées à ce stade. Par convention l'évolution du rendement annuel des recettes est calibrée dans cet exemple à 2 %. Dans le détail, ce paquet repose sur les mesures suivantes :

- ◆ au-delà de l'inflation, une hausse des tarifs en 2024 de 3 points puis une hausse annuelle constante de +2 points à compter de 2025 ;
- ◆ une hausse des contributions statutaires des collectivités territoriales annuelle au-delà de l'inflation, de +5 points en 2024 et en 2027 uniquement ;
- ◆ une diminution de moitié de la rémunération SGP, à 0,4 % du coût à terminaison, qui permettrait de ne pas significativement remettre en cause l'amortissement complet de la dette SGP à l'horizon 2070. Ce gain ne se matérialisant qu'à compter de 2029, une subvention budgétaire de l'État accorderait annuellement le même gain à IdFM de 2024 à 2030<sup>87</sup> ;
- ◆ une subvention forfaitaire de l'État de 1 Md€ versée en dix échéances identiques de 2026 à 2034. Représentant environ la moitié des prêts consentis par le Trésor à IdFM durant la crise sanitaire, cette subvention ferait l'objet d'une contractualisation entre l'établissement et l'État ;
- ◆ une recette fiscale directement affectée à IdFM à compter de 2024, pour un rendement de 300 M€. Concrètement, cette recette pourrait être un surcroît de versement mobilité, une taxe existante ou un nouveau prélèvement.

**Ce paquet présente les conséquences suivantes** (cf. tableau 11, tableau 12 et graphique 13) :

- ◆ avec les hypothèses d'inflation retenues, la hausse des tarifs serait équivalente à une croissance annuelle moyenne de 4,0 % entre 2023 et 2035. Avec une application homothétique de la hausse à tous les titres vendus par IdFM, cela impliquerait un pass Navigo mensuel à 89 € en 2024 et 111 € en 2030 ;

<sup>86</sup> En matière de montant maximal de dette (36,3 Mds au lieu de 35) et de date d'achèvement du remboursement (2073 au lieu de 2070).

<sup>87</sup> Pour des questions de lisibilité, l'ensemble des subventions budgétaires de l'État figure dans une même ligne aux tableaux ci-dessous.

## Rapport

- ◆ la part des collectivités locales dans le financement des recettes d'exploitation d'IdFM diminuerait à 11,2 % en 2035 ;
- ◆ l'État participerait directement au financement d'IdFM (pour 19 % des montants apportés de 2024 à 2035), ce qui lui permettrait de contractualiser avec l'établissement sur l'atteinte d'objectifs financiers ou de mesures de redressement. En outre, l'État permettrait l'affectation de 33 % des montants apportés de 2024 à 2035 *via* une recette fiscale à définir. Dans le cas d'une recette fiscale nouvelle, cela serait neutre sur le déficit public ;
- ◆ le schéma conduirait à réduire la rémunération SGP tout en permettant de maintenir un flux financier entre IdFM et la SGP afin de limiter le risque lié à l'assujettissement de l'établissement à la TVA (tout en demeurant proche des cibles pour la SGP<sup>88</sup>) ;
- ◆ la règle d'or des collectivités territoriales serait globalement respectée sur l'ensemble de la période (l'épargne nette serait très légèrement négative en 2031, avec une marge d'incertitude), le critère « capacité de désendettement » ne le serait pas ponctuellement, sans que le ratio dépasse 15 ans deux années de suite.

---

<sup>88</sup> De montant maximal de dette (36,3 Mds au lieu de 35) et de date d'achèvement du remboursement (2073 au lieu de 2070)

## Rapport

**Tableau 5 : Paquet n°1 « leviers IdFM » - effets sur le pass Navigo et la participation des collectivités**

Effets	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Prix du pass mensuel Navigo initial (sous hypothèse de la mission de revalorisation annuelle au niveau de l'inflation)	86	88	90	91	93	94	96	98	99	101	103	105
Prix du pass mensuel Navigo après mesures de redressement financier	99	111	117	122	128	134	141	148	155	162	170	178
Évolution annuelle du prix du Navigo liée au scénario <sup>89</sup>	18,0%	12,2%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation initial	12,6%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%	11,7%	11,6%	11,6%	11,5%	11,4%	11,3%	11,2%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation après mesures	12,5%	12,4%	12,5%	12,5%	12,5%	12,6%	12,7%	12,9%	13,0%	13,1%	13,3%	13,4%

Source : Mission.

**Tableau 6 : Paquet n°1 « leviers IdFM » - impact financiers des mesures**

Impact des mesures (en M€)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Hausse de tarif supplémentaire de 15 points en 2024 et 10 points en 2025	355	642	670	699	725	752	774	794	814	835	856	878
Hausse de tarif de 3 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2026	0	0	92	193	303	423	548	681	822	973	1132	1302
Hausse des contributions des collectivités territoriales de 3 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2024	43	89	138	191	246	306	368	435	505	580	659	743
<b>Total</b>	<b>398</b>	<b>731</b>	<b>900</b>	<b>1 082</b>	<b>1 274</b>	<b>1 480</b>	<b>1 690</b>	<b>1 910</b>	<b>2 142</b>	<b>2 388</b>	<b>2 648</b>	<b>2 924</b>

Source : Mission.

<sup>89</sup> Pour calculer les effets des évolutions sur le prix du Navigo, la mission a d'abord appliqué l'inflation puis l'augmentation au-delà de l'inflation.

## Rapport

**Tableau 7 : Paquet n°2 « ressources actuelles d'IdFM » - effets sur le pass Navigo et la participation des collectivités**

Effets	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Prix du pass mensuel Navigo initial (sous hypothèse de la mission de revalorisation annuelle au niveau de l'inflation)	86	88	90	91	93	94	96	98	99	101	103	105
Prix du pass mensuel Navigo après mesures de redressement financier	90	96	102	109	116	123	131	139	148	157	167	178
Évolution annuelle du prix du Navigo liée au scénario	7,2%	6,6%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation initial	12,6%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%	11,7%	11,6%	11,6%	11,5%	11,4%	11,3%	11,2%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation après mesures	12,5%	12,4%	12,5%	12,5%	12,5%	12,6%	12,7%	12,9%	13,0%	13,1%	13,3%	13,4%

*Source : Mission.*

**Tableau 8 : Paquet n°2 « ressources actuelles d'IdFM » - impact financier des mesures**

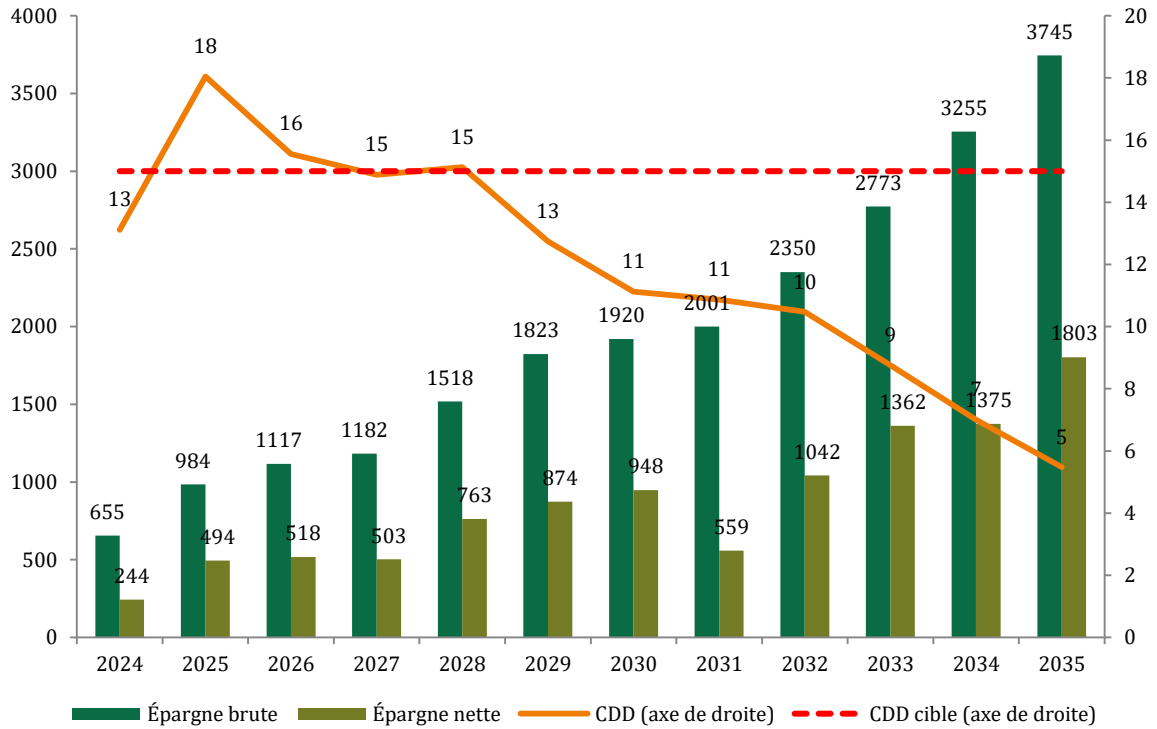
Impact des mesures (en M€)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Hausse de tarif de 4,5 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2024	109	232	367	518	681	860	1046	1243	1454	1680	1923	2181
Hausse de contribution des collectivités territoriales de 3 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2024	43	89	138	191	246	306	368	435	505	580	659	743
Hausse temporaire du taux plafond de versement mobilité de 0,2 points	270	279	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>600</b>	<b>506</b>	<b>709</b>	<b>927</b>	<b>1 165</b>	<b>1 414</b>	<b>1 678</b>	<b>1 960</b>	<b>2 261</b>	<b>2 582</b>	<b>2 925</b>

*Source : Mission.*



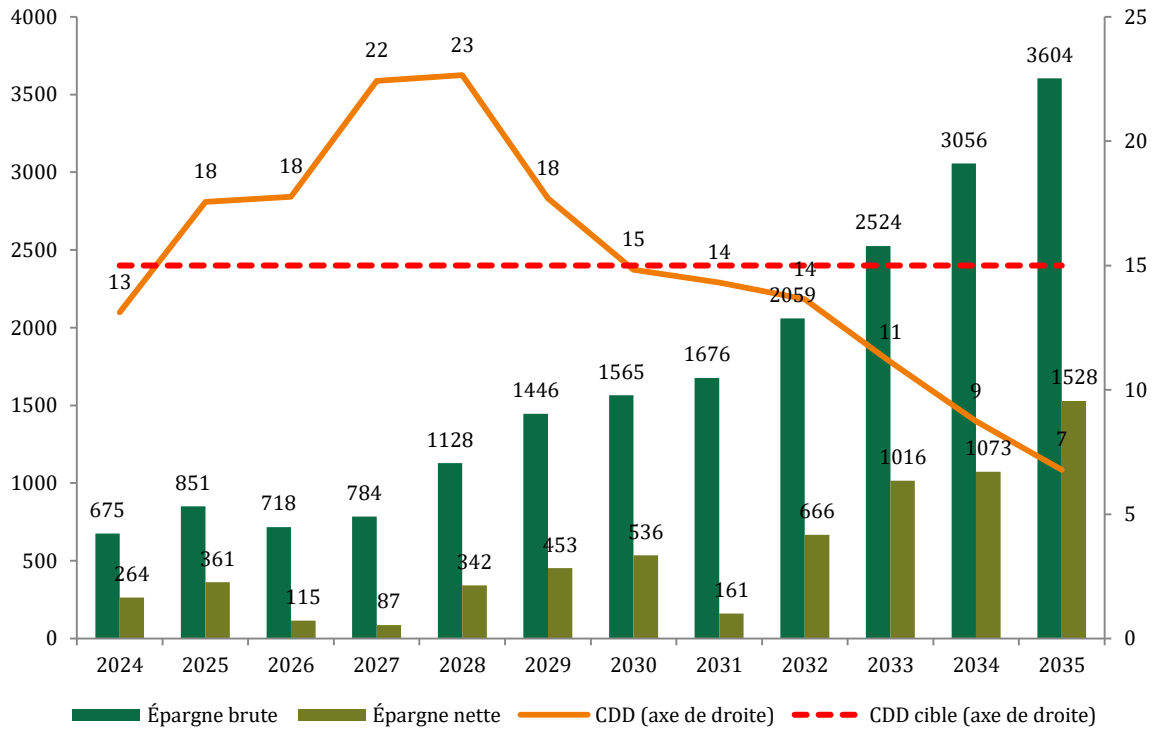
## Rapport

**Graphique 10 : Impact sur les ratios financiers du Paquet n°1 « leviers IdFM »**



*Source : Mission.*

**Graphique 11 : Impact sur les ratios financiers du Paquet n°2 « ressources actuelles d'IdFM »**



*Source : Mission.*

## Rapport

**Tableau 9 : Paquet n°3 « contractualisation avec IdFM » - effets sur le pass Navigo et la participation des collectivités**

Effets	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Prix du pass mensuel Navigo initial (sous hypothèse de la mission de revalorisation annuelle au niveau de l'inflation)	86	88	90	91	93	94	96	98	99	101	103	105
Prix du pass mensuel Navigo après mesures	91	96	101	106	111	116	121	127	133	140	147	154
Évolution annuelle du prix du Navigo liée au scénario	8,8%	5,1%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation initial	12,6%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%	11,7%	11,6%	11,6%	11,5%	11,4%	11,3%	11,2%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation après mesures	12,4%	12,5%	12,7%	12,7%	12,8%	12,9%	13,0%	13,3%	13,5%	13,6%	13,8%	13,9%

*Source : Mission.*

**Tableau 10 : Paquet n°3 « contractualisation avec IdFM » - impact financier des mesures**

Impact des mesures (en M€)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Hausse de tarif supplémentaire de 6 points en 2024	142	149	155	162	168	174	179	184	188	193	198	203
Hausse de tarif de 3 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2025	0	79	166	262	366	479	597	720	852	992	1141	1300
Hausse de contribution des collectivités de 3 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2024	43	89	138	191	246	306	368	435	505	580	659	743
Plafonnement de la rémunération SGP à 0,4 % du coût à terminaison	0	0	0	0	0	70	70	140	140	140	140	140
Subvention du budget général de l'État <sup>90</sup>	340	340	240	240	240	170	170	100	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>525</b>	<b>657</b>	<b>699</b>	<b>854</b>	<b>1020</b>	<b>1199</b>	<b>1384</b>	<b>1579</b>	<b>1686</b>	<b>1906</b>	<b>2139</b>	<b>2386</b>

*Source : Mission.*

<sup>90</sup> Pour des questions de lisibilité, cette ligne correspond à la somme de la subvention forfaitaire de l'État de 1 Md€ et de la compensation anticipée et temporaire du gain du plafonnement de la rémunération SGP à 0,4% de 2024 à 2030 (cf. présentation du paquet *supra*).

## Rapport

**Tableau 11 : Paquet n°4 « contractualisation avec IdFM et affectation fiscale » - effets sur le Navigo et la participation des collectivités**

Effets	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Prix du pass mensuel Navigo initial (sous hypothèse de la mission de revalorisation annuelle au niveau de l'inflation)	86	88	90	91	93	94	96	98	99	101	103	105
Prix du pass mensuel Navigo après mesures	89	92	96	100	103	107	111	116	120	124	129	134
<i>Évolution annuelle du prix du Navigo liée au scénario</i>	<i>5,7%</i>	<i>4,0%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,8%</i>
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation initial	12,6%	12,5%	12,3%	12,1%	11,9%	11,7%	11,6%	11,6%	11,5%	11,4%	11,3%	11,2%
Part des collectivités territoriales dans les recettes d'exploitation après mesures	12,5%	12,3%	12,0%	12,3%	12,1%	12,0%	11,8%	11,7%	11,6%	11,5%	11,3%	11,2%

*Source : Mission.*

**Tableau 12 : Paquet n°4 « contractualisation avec IdFM et affectation fiscale » - impact financier des mesures**

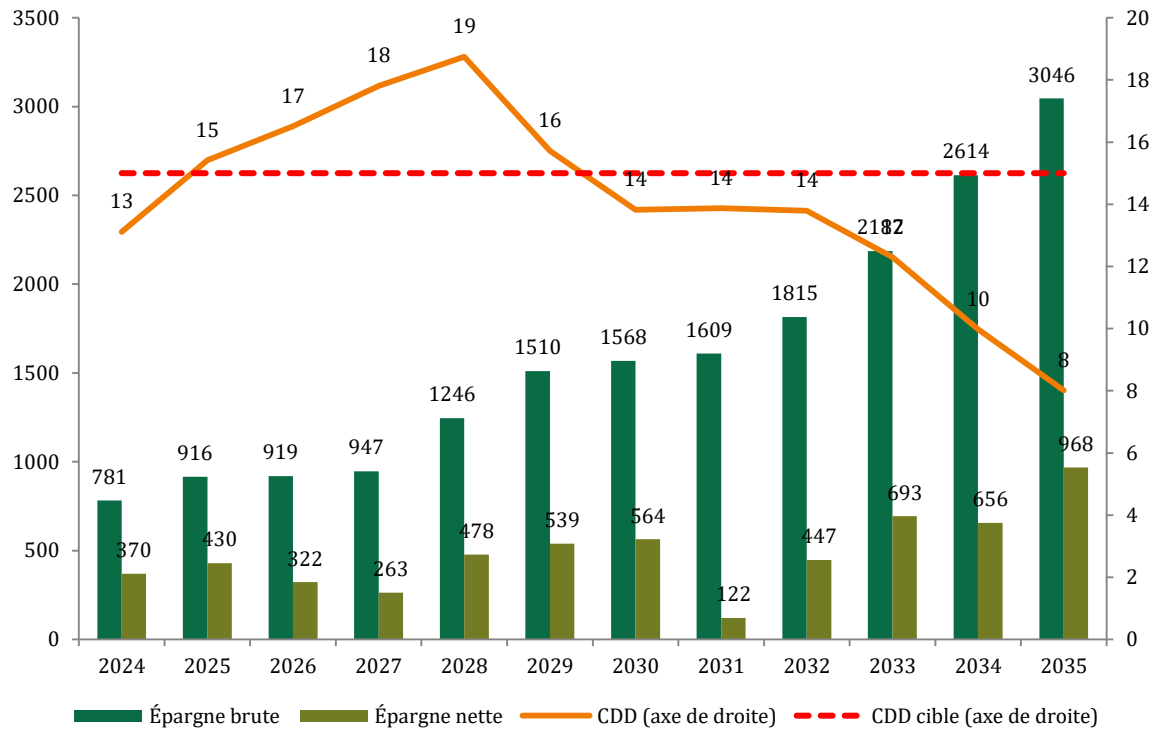
Impact des mesures (en M€)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Hausse de tarif supplémentaire de 3 points en 2024	71	74	77	81	84	87	90	92	94	97	99	102
Hausse de tarif de 2 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2025	0	52	108	171	238	310	385	464	547	635	728	826
Hausse de contribution des collectivités de 5 points supplémentaires à l'inflation en 2024	72	73	74	76	77	78	80	81	83	84	85	87
Hausse de contribution des collectivités de 5 points supplémentaire à l'inflation en 2027	0	0	0	80	81	83	84	86	87	89	90	92
Plafonnement de la rémunération SGP à 0,4 % du coût à terminaison	0	0	0	0	0	70	70	140	140	140	140	140
Subvention du budget général de l'État <sup>91</sup>	140	140	240	240	240	170	170	100	100	100	100	100
Recette fiscale indéterminée (hypothèse de croissance à 2%)	300	306	312	318	325	331	338	345	351	359	366	373
<b>Total</b>	<b>583</b>	<b>645</b>	<b>812</b>	<b>966</b>	<b>1045</b>	<b>1130</b>	<b>1217</b>	<b>1307</b>	<b>1403</b>	<b>1503</b>	<b>1609</b>	<b>1720</b>

*Source : Mission.*

<sup>91</sup> Pour des questions de lisibilité, cette ligne correspond à la somme de la subvention forfaitaire de l'État de 1 Md€ et de la compensation anticipée et temporaire du gain du plafonnement de la rémunération SGP à 0,4% de 2024 à 2030 (cf. présentation du paquet *supra*).

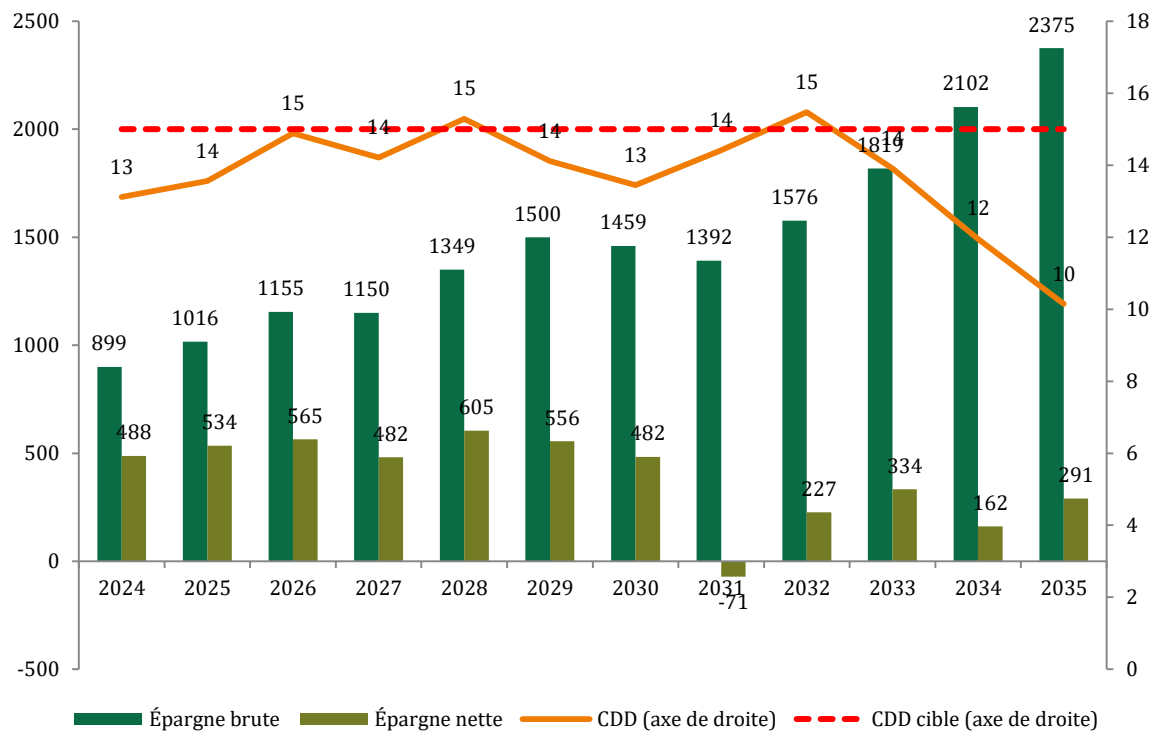
## Rapport

**Graphique 12 : Impact sur les ratios financiers du Paquet n°3 « contractualisation avec IdFM »**



Source : Mission.

**Graphique 13 : Impact sur les ratios financiers du Paquet n°4 « contractualisation avec IdFM et affectation »**



Source : Mission.

## Rapport

À Paris, le 17 mai 2023

Les membres de la mission,

### Pour l'IGF

Sous la supervision de  
l'inspectrice générale des  
finances,



Anne Paugam

L'inspectrice des finances,



Oumnia Alaoui

L'inspecteur des finances,



Pierre Prady

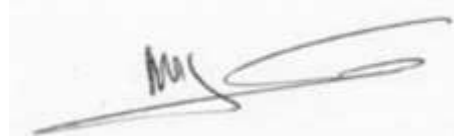
L'inspecteur stagiaire des finances,



Étienne Cassel-Dupont

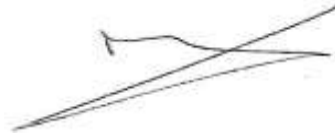
### Pour l'IGEDD

L'inspecteur général de  
l'administration du développement  
durable,



Manuel Leconte

L'ingénieure générale des ponts,  
des eaux et des forêts,



Régine Brehier

L'ingénieur général des ponts,  
des eaux et des forêts,



Michel Pinet



# **ANNEXES ET PIÈCE JOINTE**





# **LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE**

**ANNEXE I : AJUSTEMENTS DU MODÈLE DE SIMULATION DU BESOIN DE FINANCEMENT D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS ET ANALYSE DES RÉSULTATS**

**ANNEXE II : PARANGONNAGE DES FINANCEMENTS DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER**

**ANNEXE III : ANALYSE DES MESURES NOUVELLES EN RECETTES ET EN RÉDUCTION DE CHARGES**

**ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

**PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**



## **ANNEXE I**

### **Ajustements du modèle de simulation du besoin de financement d'Île-de-France Mobilités et analyse des résultats**



# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. EN L'ABSENCE DE FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS NE POURRAIT PAS ASSURER L'ÉQUILIBRE DE SA SECTION DE FONCTIONNEMENT ET NE RESPECTERAIT PAS SES OBLIGATIONS LÉGALES.....</b>	<b>2</b>
1.1. Les dépenses réelles de fonctionnement progresseraient fortement entre 2022 et 2035 et s'établiraient à 14,1 Md€ en 2030 et 16,0 Md€ en 2035.....	2
1.1.1. <i>Jusqu'à 2030, les dépenses de fonctionnement progresseraient de manière soutenue du fait du renchérissement du coût d'exploitation sur le périmètre historique, temporairement contenu, et des nouvelles mises en services.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Principale dépense de fonctionnement d'IdFM, le coût du contrat d'exploitation avec la RATP sur le périmètre historique devrait être fortement révisé à la hausse lors de son renouvellement, en 2025.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Inchangées par rapport aux estimations d'IdFM, les estimations de coût du contrat d'exploitation régulière avec la SNCF seraient tirées par sa revalorisation annuelle et des redevances d'accès au réseau fortement croissantes.....</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>Délicates à fiabiliser, les estimations retenues pour le coût des offres nouvelles et pour la partie concurrentielle de l'offre de transport sont celles d'IdFM.....</i>	<i>7</i>
1.1.5. <i>Conventionnelle, l'hypothèse retenue pour la rémunération dite « article 20 » à la SGP prévoit une montée en charge plus progressive que lors de la précédente mission, mais vise le même montant cible.....</i>	<i>8</i>
1.2. Bien que dynamiques sur la période de prévision, les recettes réelles de fonctionnement ne permettraient pas de couvrir la progression des dépenses	10
1.2.1. <i>Très concentrées, les recettes de fonctionnement progresseraient en moyenne annuelle de 3,2 % entre 2022 et 2035.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Principale recette de fonctionnement d'IdFM, le rendement du versement mobilité peut être réévalué à la hausse au sortir de la crise sanitaire.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>Fortement affecté par la crise sanitaire entre 2020 et 2022, le rendement des recettes tarifaires devrait croître sur l'ensemble de la période de prévision, alors qu'IdFM fait l'hypothèse d'une quasi-stabilité.....</i>	<i>17</i>
1.2.4. <i>Moins dynamiques que les autres recettes, la part des contributions statutaires des collectivités territoriales membres d'IdFM dans le financement de l'établissement diminuerait, en passant de 13,1 % en 2025 à 11,8 % en 2035.....</i>	<i>25</i>
1.3. En conséquence de cette moindre dynamique des recettes par rapport aux dépenses, l'épargne brute d'IdFM serait en décroissance dès 2024, et négative à compter de 2030.....	26
1.3.1. <i>La section de financement d'IdFM dégagerait un excédent modéré durant la période 2027-2030 puis serait en déficit à compter de 2031, sans mesure de redressement.....</i>	<i>26</i>
1.3.2. <i>Les hypothèses retenues par la mission améliorent fortement le solde de la section de fonctionnement d'IdFM à long terme.....</i>	<i>27</i>

<b>2. LA POLITIQUE VOLONTARISTE D'IDFM EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT IMPLIQUE UN RECOURS MASSIF À L'ENDETTEMENT DANS LES ANNÉES À VENIR.....</b>	<b>29</b>
2.1. Difficiles à contre-expertiser, les prévisions d'investissement d'IdFM s'établissent à des niveaux élevés, bien supérieures à celles établies en 2020...	29
2.2. Les recettes réelles d'investissement sont principalement constituées par l'emprunt, qui serait insoutenable en l'absence de marges d'autofinancement supplémentaires.....	33
<b>3. LE BESOIN DE FINANCEMENT SUPPLÉMENTAIRE D'IDFM DÉPEND DE LA RÈGLE FINANCIÈRE APPLICABLE À L'ÉTABLISSEMENT À LAQUELLE ON SOUHAITE RÉPONDRE.....</b>	<b>36</b>
3.1. IdFM a besoin de financements complémentaires dès 2030 afin de présenter une section de fonctionnement à l'équilibre .....	36
3.2. Le respect des engagements contractuels d'IdFM vis-à-vis de la BEI afférents à la capacité de désendettement implique des financements supplémentaires moindres qu'estimé par IdFM, mais nettement supérieurs à ceux prévus en 2020 ...	37
3.3. L'actualisation du modèle de prévision d'IdFM soulève la question de la soutenabilité d'IdFM à horizon dix ans, dans la mesure où l'établissement pourrait être amené à ne plus pouvoir autofinancer ses annuités en capital.....	40
3.4. Non simulée par IdFM une autre clause contractuelle liant l'établissement à la BEI implique un niveau de financements supplémentaires plus élevé que la seule contrainte applicable à la capacité de désendettement .....	42
<b>4. LES TESTS DE SENSIBILITÉ RÉALISÉS PERMETTENT D'IDENTIFIER LES PRINCIPAUX LEVIERS SUSCEPTIBLES D'INFLUER SUR LE NIVEAU DU BESOIN DE FINANCEMENT.....</b>	<b>45</b>

## INTRODUCTION

Afin d'objectiver la trajectoire financière d'Île-de-France Mobilités (IdFM), la mission s'est appuyée sur le modèle interne utilisé par l'établissement pour préparer son budget annuel, son rapport d'orientation budgétaire ainsi que ses prévisions pluriannuelles, dans sa version transmise le 8 mars 2023. Ce modèle s'appuie sur celui développé par la mission IGF-CGEDD de 2020<sup>1</sup> qui avait estimé le besoin de financement nécessaire à IdFM et a été mis à jour, notamment pour assurer une capacité de désendettement (CDD – cf. 3.2) conforme à ses engagements contractuels.

La mission ont fait le choix de ne pas reconstruire un modèle entier mais de s'approprier celui d'IdFM tout en ajustant les hypothèses (i) les plus déterminantes dans l'équilibre financier de l'établissement (ii) pour lesquelles des marges d'amélioration étaient envisageables ou (iii) pour lesquelles des informations plus récentes étaient accessibles. Dans la mesure où le délai d'investigation de la mission était contraint, l'ensemble des prévisions réalisées par IdFM dans sa prospective n'ont pas fait l'objet de modification. De manière générale, la présente annexe ne rappelle ni le détail de l'ensemble des dépenses et recettes d'IdFM ni l'ensemble de la maquette budgétaire de l'établissement. En outre, lorsqu'une hypothèse n'est pas précisée ou une prévision pas documentée, c'est parce que celle d'IdFM n'a pas été amendée par la mission.

Comme en 2020, la mission a procédé de manière ascendante, en désagrégeant les lignes de prévision et en en déduisant un équilibre financier global en euros courants. La mission en déduit un besoin de financements supplémentaires d'IdFM, qui varie selon la règle financière applicable à l'établissement qu'il s'agit de respecter.

**Afin d'élaborer la trajectoire financière d'IdFM, la mission a intégré le scénario macroéconomique du Programme de stabilité 2023-2027** présenté en Conseil des ministres le 26 avril. À cet égard, la trajectoire prend en compte le contexte actuel d'une inflation élevée, même si l'effet directement imputable à l'inflation sur les comptes d'IdFM n'est pas présenté de manière spécifique et agrégée. De manière générale une inflation élevée affecte négativement la trajectoire financière de l'établissement à travers la revalorisation des contrats d'exploitation sur la période, mais positivement sur les recettes perçues par l'établissement. De même, l'effet spécifique du Covid n'est pas documenté même s'il est pris en compte dans les prévisions. Il affecte principalement les recettes tarifaires. Il est à noter que sauf précision, l'ensemble des montants présentés sont en euros courants.

**En outre, le modèle prend en compte l'ouverture à la concurrence des services de bus en 2025**, hors réseau RATP, et n'intègre pas un potentiel décalage calendaire d'une ou plusieurs années, faisant l'objet d'une proposition de loi actuellement en discussion. En revanche, il n'intègre pas d'hypothèse d'ouverture à la concurrence pour les exploitations respectives des réseaux Transilien et RATP (métro et tramway). En cas de décalage de la mise en concurrence des bus, ou de précisions concernant les modalités de mise en concurrence des autres réseaux, des hypothèses de gains de productivité des opérateurs de transport et de rachats d'actifs par IdFM seraient à préciser.

---

<sup>1</sup> Rapport conjoint n° 2020-M-015-03 / 013063-01 « Évaluation des coûts et recettes d'exploitation du Grand Paris Express (GPE) ».

## **1. En l'absence de financements complémentaires, Île-de-France Mobilités ne pourrait pas assurer l'équilibre de sa section de fonctionnement et ne respecterait pas ses obligations légales**

### **1.1. Les dépenses réelles de fonctionnement progresseraient fortement entre 2022 et 2035 et s'établiraient à 14,1 Md€ en 2030 et 16,0 Md€ en 2035**

#### **1.1.1. Jusqu'à 2030, les dépenses de fonctionnement progresseraient de manière soutenue du fait du renchérissement du coût d'exploitation sur le périmètre historique, temporairement contenu, et des nouvelles mises en services**

**Sur la période retenue pour la prévision (2023-2035), les dépenses de fonctionnement d'IdFM augmenteraient de 60 % en passant de 10,0 Md€ en 2022 à 16,0 Md€ en 2035** (cf. par rapport à la mission conjointe igf-igedd menée en 2020, la part de l'augmentation issue du service de la dette est en forte hausse, dans un contexte d'enchérissement des taux d'intérêt, ainsi que de financement par endettement d'un niveau important d'investissements. **hors frais financiers, les dépenses annuelles d'exploitation du réseau de transport en commun en île de France augmenteraient de 4,5 md€, soit +45 % entre 2022 et 2035.**

graphique 1). Ainsi, entre 2022 et 2030, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des dépenses de fonctionnement serait de 4,4 %, bien supérieur à la moyenne de l'inflation retenue en prévision sur la même période (2,6 %). Entre 2030 et 2035, la progression des dépenses ralentirait et le TCAM s'établirait à 2,5 %.

Dans le détail, la progression des dépenses d'exploitation sur la période de prévision résulterait principalement :

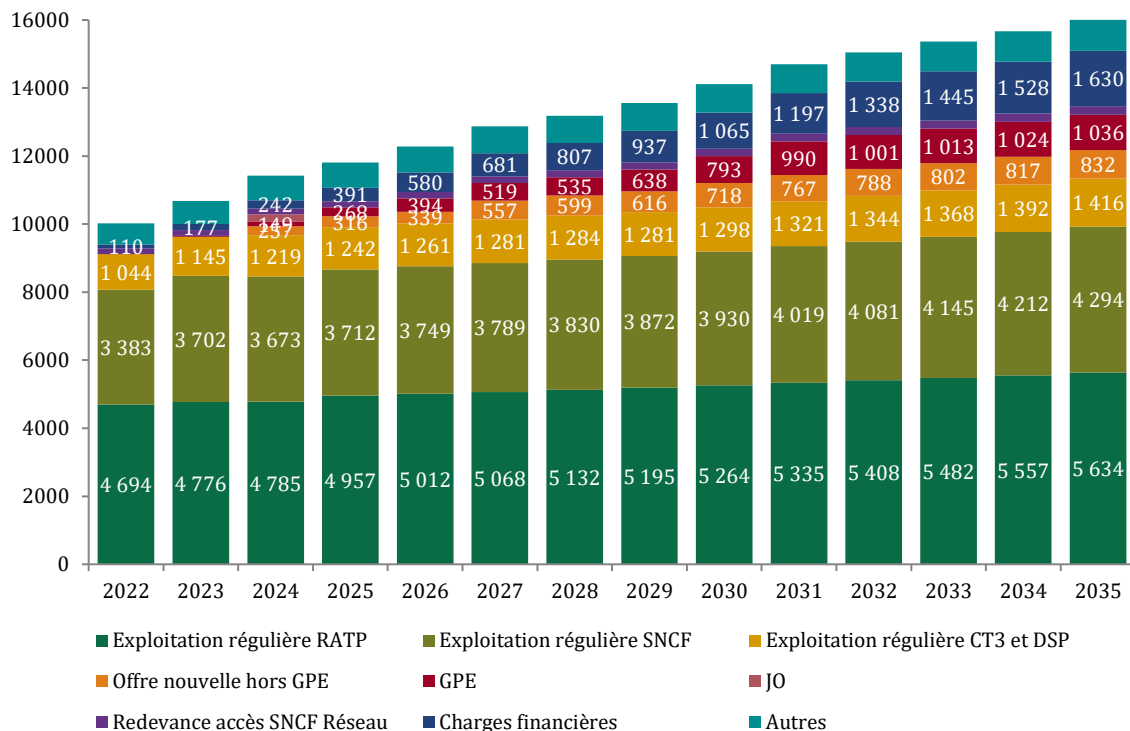
- ◆ de **l'exploitation du réseau existant** pour 2,2 Md€ (37 % de l'augmentation), et notamment la partie RATP de cette exploitation. Ces dépenses seraient dynamiques et présenteraient des effets non linéaires à court terme, du fait de la rigidité des conventions quadriennales liant IdFM aux opérateurs. Ainsi, le coût d'exploitation du réseau RATP progresserait de 3,6 % en 2025, au moment de l'entrée en vigueur de la prochaine convention, contre 1,3 % en moyenne entre 2026 et 2035 ;
- ◆ de **l'extension du réseau de transport** pour 1,9 Md€ (soit 31 % de l'augmentation), et notamment du GPE (qui jouerait pour 1,04 Md€ contre 0,83 Md€ pour les autres offres nouvelles de transport) dont le coût monterait en charge progressivement entre 2024 et 2031 ;
- ◆ du **service de la dette**, pour 1,5 Md€ (25 % de l'augmentation).

Par rapport à la mission conjointe IGF-IGEDD menée en 2020, la part de l'augmentation issue du service de la dette est en forte hausse, dans un contexte d'enchérissement des taux d'intérêt, ainsi que de financement par endettement d'un niveau important d'investissements. **Hors frais financiers, les dépenses annuelles d'exploitation du réseau de transport en commun en Île de France augmenteraient de 4,5 Md€, soit +45 % entre 2022 et 2035.**



## Annexe I

**Graphique 1 : Prévisions d'évolution des dépenses de fonctionnement d'IdFM entre 2022 et 2035 (en M€)**



*Source : Mission.*

Les contrats quadriennaux signés avec les opérateurs prévoient que les principales composantes des contributions versées par IdFM ont un caractère forfaitaire pour l'essentiel et sont fixées en euros constants. Les coûts en euros courants sont ensuite calculés selon des conditions prévues au contrat et reprenant l'évolution d'indices de prix applicables aux opérateurs de transport (masse salariale du secteur, coût de l'énergie, etc.).

Pour la prévision, cette modalité de définition des dépenses soulève deux difficultés :

- ◆ la rigidité à court terme des dépenses prévues au contrat, pouvant entraîner un effet ressaut difficile à estimer au moment de l'entrée en vigueur du contrat suivant ;
- ◆ **la difficulté à anticiper non pas seulement l'évolution d'une grandeur économique, mais aussi le résultat d'une négociation entre deux acteurs.** À titre d'exemple, il n'est pas dans l'intérêt d'IdFM d'afficher dans ses documents budgétaires des prévisions de dépenses dynamiques, dans la mesure où cela pourrait limiter sa marge de négociation ultérieure.

C'est pourquoi la mission n'a pas retenu dans ses hypothèses (*cf. infra*) des évolutions dépendant des négociations entre AOM et opérateurs de transport (OT) et a privilégié des évolutions forfaitaires ou reposant sur des hypothèses macroéconomiques.

**1.1.2. Principale dépense de fonctionnement d'IdFM, le coût du contrat d'exploitation avec la RATP sur le périmètre historique devrait être fortement révisé à la hausse lors de son renouvellement, en 2025**

À court terme, les hypothèses de la mission concernant le coût d'exploitation du réseau RATP sont identiques à celles d'IdFM dans la mesure où elles sont prévues par le contrat actuel liant la RATP et IdFM, qui représente 47% des dépenses de fonctionnement d'IdFM en 2022). Couvrant la période 2021-2024, **ce contrat actuel<sup>2</sup> contient des clauses de révisions difficiles à négocier dans une période de forte inflation**. En effet, la RATP estime que l'évolution des coûts réels de production de l'entreprise n'est plus couverte par sa rémunération contractuelle, du fait :

- ◆ principalement du plafonnement de l'évolution de la composante salariale du contrat (plafonnée à 1,5 %, évolution inférieure aux coûts salariaux de la RATP). Un tel plafonnement ne figure pas dans le contrat liant IdFM à la SNCF ;
- ◆ d'une augmentation des prix de l'énergie et en particulier de l'électricité, en partie non couverte par l'indexation contractuelle.

**Pour tenir compte de cette situation dans le contexte de prochaines négociations, et contrairement à IdFM, la mission a fait l'hypothèse conservatoire de ne pas proroger les conditions contractuelles actuelles au-delà de 2025**, et a intégré certaines hypothèses de la RATP pour le prochain cycle contractuel. Ainsi :

- ◆ la « rémunération R11 » représentative des charges d'exploitation, et notamment des charges de rémunération a été rehaussée de 184 M€ en 2025. Estimé par la RATP, ce rebasage est représentatif des coûts d'exploitation annuels non couverts par la contribution actuellement applicable ;
- ◆ à compter de 2025, la correction pour la variation des prix des trajectoires de rémunération déterminées en euros constants a été réalisée non pas sur un indice composite - partiellement plafonné - tel que celui actuellement utilisé mais en corrigeant les trajectoires en euros constants uniquement de l'inflation. Ce choix méthodologique conduit à revoir modérément à la hausse le coût total en euros courants de la rémunération de la RATP : à titre d'exemple, l'effet de ce changement sur la rémunération forfaitaire R11 serait de +167 M€ en cumulé sur la période 2025-2029. **Cette prévision ne préjuge en rien des modalités de revalorisation qui pourront être négociées entre la RATP et IdFM mais vise à proposer une alternative** à la reconduction d'un indice partiellement plafonné dans une période de dynamisme de la masse salariale ;
- ◆ la trajectoire de la rémunération d'IdFM des investissements sur fonds propres de la RATP (« rémunération R2 ») a été amendée sur la période post-2025 alors qu'IdFM projette une stabilité de celle-ci sur l'ensemble de la période :
  - comme proposé par la RATP, une distinction a été apportée entre la prévision de R2 afférente à la partie « opérateur de transport » (OT) du contrat et celle relative à sa partie « gestion d'infrastructure » (GI) ;

---

<sup>2</sup> Contrairement au contrat applicable sur la période précédente, le contrat actuel est divisé en trois parties distinctes : celle relative à l'opérateur de transport (77 % du total en 2022), celle relative au gestionnaire d'infrastructure (20 % du total en 2022) et celle relative à la sûreté (3 % du montant total en 2022).

## Annexe I

- la R2 liée à l'OT serait plus faible en 2029 qu'en 2024 (542 M€ contre 576 M€) mais serait en progression sur l'ensemble de la période couverte par le contrat 2025-2029. L'essentiel de la baisse par rapport au contrat actuel est liée à la cession des actifs liés au transport par bus dans le cadre de la mise en concurrence de cette activité. En sens inverse, la progression de la rémunération sur la future période contractuelle repose sur la révision à la hausse du taux de rémunération des actifs (coût moyen pondéré du capital et taux d'intérêt) de la RATP. Devant la difficulté pour la mission de contre-expertiser ces deux éléments en l'absence de données financières sur le groupe RATP, la mission a retenu la chronique de rémunération proposée par IdFM. Au-delà de 2029, une trajectoire de stabilité de la R2 a été retenue pour la partie OT ;
- la progression de la R2 relative à la gestion d'infrastructure a été plafonnée à 3,4 % par an alors que la RATP estime qu'une croissance moyenne annuelle de 7,9 % est nécessaire sur la période 2025-2029 pour financer ses investissements. Ce taux de 3,4 % a été retenu par parallélisme avec celui retenu pour les redevances acquittées par IdFM au titre de la rémunération de SNCF Réseau (cf. 1.1.3). Cette hypothèse de progression a été retenue également au-delà de 2029.

La mission a fait le choix de ne pas modifier certaines hypothèses retenues par IdFM et notamment les gains de productivité prévus dans le contrat avec la RATP :

- ◆ 0,5 % par an – taux similaire à celui retenu pour le contrat en cours – sur l'ensemble de la période de prévision à compter de 2025 pour les parties GI et sûreté du contrat ;
- ◆ 1 % par an entre 2025 et 2029 sur la partie OT, du fait de la mise en concurrence du réseau de bus en 2025, puis 0,5 % par an à compter de 2030.

**Au total, le contrat liant la RATP à IdFM représenterait 4,8 Md€ en 2023, 5,3 Md€ en 2030 et 5,6 Md€ en 2035 (cf. tableau 1).** L'évolution annuelle la plus importante, en euros courants, interviendrait en 2025 (+3,6 %), au moment du renouvellement du contrat.

### **1.1.3. Inchangées par rapport aux estimations d'IdFM, les estimations de coût du contrat d'exploitation régulière avec la SNCF seraient tirées par sa revalorisation annuelle et des redevances d'accès au réseau fortement croissantes**

**Contrairement à la prévision de dépenses de fonctionnement liées à l'exploitation sur le réseau RATP, celle relative au contrat liant IdFM et la SNCF n'a pas fait l'objet d'amendement substantiel par la mission.** Ainsi la prévision retient :

- ◆ une prorogation, à compter de 2024, des conditions générales du contrat actuel avec la SNCF, et notamment :
  - pas de gains de productivité hormis sur la période 2026-2029, sous l'hypothèse de mises en concurrence ces années-là ;
  - une revalorisation des rémunérations libellées en euros constants sur un indice composite non plafonné, directement prévu par IdFM et non remis en cause par la mission ;
- ◆ un dynamisme important des péages acquittés par la SNCF et remboursés par IdFM, similaire à la croissance prévue pour la redevance d'accès directement versée par IdFM à SNCF Réseau. Le taux d'évolution annuelle retenu est ainsi de 3,4 %, cohérent avec l'engagement pris par l'État dans le cadre du contrat de performance qui le lie à SNCF Réseau portant sur la période 2021-2030.

**Au total, le contrat d'exploitation avec la SNCF s'établirait à 3,7 Md€ en 2023, comme en 2025 puis 3,9 Md€ en 2030 et 4,3 Md€ en 2035. À compter de 2022 jusqu'en 2035, le taux de croissance annuel moyen de cette dépense serait de 1,9 %.**

## Annexe I

**Tableau 1 : Prévisions d'évolution du coût du contrat liant IdFM à la RATP (en M€)**

Composante du contrat (M€)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Partie OT	Non déterminé (N.D.)	N.D.	3 687	3 837	3 869	3 902	3 940	3 976	4 018	4 061	4 104	4 148	4 192	4 237
<i>dont R11 en € courants</i>	N.D.	N.D.	3 066	3 302	3 326	3 350	3 375	3 399	3 442	3 484	3 528	3 571	3 616	3 661
<i>dont R2</i>	N.D.	N.D.	587	501	509	517	531	542	542	542	542	542	542	542
Partie GI	N.D.	N.D.	948	968	989	1 011	1 035	1 060	1 086	1 113	1 140	1 168	1 197	1 227
<i>dont R11 en € courants</i>	N.D.	N.D.	388	392	397	401	405	410	414	419	424	428	433	438
<i>dont R2</i>	N.D.	N.D.	562	581	601	621	643	664	687	710	734	759	785	812
Partie sûreté	N.D.	N.D.	150	152	153	155	157	158	160	162	164	166	167	169
<b>Total du contrat RATP</b>	<b>4 694</b>	<b>4 776</b>	<b>4 785</b>	<b>4 957</b>	<b>5 012</b>	<b>5 068</b>	<b>5 132</b>	<b>5 195</b>	<b>5 264</b>	<b>5 335</b>	<b>5 408</b>	<b>5 482</b>	<b>5 557</b>	<b>5 634</b>
<i>Évolution (en %)</i>	<i>Non applicable</i>	1,7 %	0,2 %	3,6 %	1,1 %	1,1 %	1,3 %	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %

*Source : Mission.*

#### 1.1.4. Délicates à fiabiliser, les estimations retenues pour le coût des offres nouvelles et pour la partie concurrentielle de l'offre de transport sont celles d'IdFM

L'offre nouvelle correspond aux ouvertures ou extensions de lignes. Il s'agit à la fois :

- ◆ des quatre lignes du Grand Paris Express (GPE) et du prolongement au nord (Saint-Denis) et au Sud (Orly) de la ligne de métro 14, prévu en 2024 ;
- ◆ du reste de l'offre nouvelle, dont les coûts d'exploitation sont projetés par IdFM et détaillés au graphique 2 :
  - les prévisions d'offre nouvelle inscrites au contrat de plan État-Région 2021-2027 ;
  - le prolongement des renforts d'offre bus et une enveloppe prévisionnelle au titre de renforts d'offre ferrée ;
  - le coût du renfort d'offre à l'occasion des jeux olympiques de 2024.

Le coût de l'offre nouvelle reste à ce stade une estimation, puisqu'il est fonction des négociations à venir avec les opérateurs, de l'impact des mises en concurrence<sup>3</sup> et des dates réelles des mises en service des nouvelles infrastructures. **L'estimation retenue par la mission liée au rythme de mise en service est celle projetée par IdFM** (cf. graphique 2). En ce qui concerne le GPE, hormis les décalages calendaires annoncés par la Société du Grand Paris (SGP) depuis la mission conjointe IGF-CGEDD de 2020, les projections de coût d'exploitation n'ont pas significativement évolué depuis. En effet, IdFM n'ayant pas communiqué à la mission d'indications sur les résultats des premiers appels d'offre passés concernant l'exploitation des futures lignes du GPE, la mission n'a pas été en mesure de réévaluer ces prévisions.

**La mission n'a pas non plus modifié l'estimation du coût lié à la rémunération de RATP-GI, gestionnaire de l'infrastructure du GPE.** Les coûts de cette rémunération sont inchangés, en euros constants, par rapport à la prévision réalisée par la mission de 2020. Les coûts de préfiguration du GI ont été adaptés par IdFM pour tenir compte de la convention qui le lie à RATP-GI (voir 1.1.2).

Ainsi, à compter de 2031, l'échéance de mise en service de l'ensemble des renforts d'offre actuellement prévus, les coûts engendrés représenteraient 1,8 Md€ – un montant similaire à celui prévu par la mission de 2020 – soit 12 % des dépenses annuelles de fonctionnement d'IdFM cette année-là.

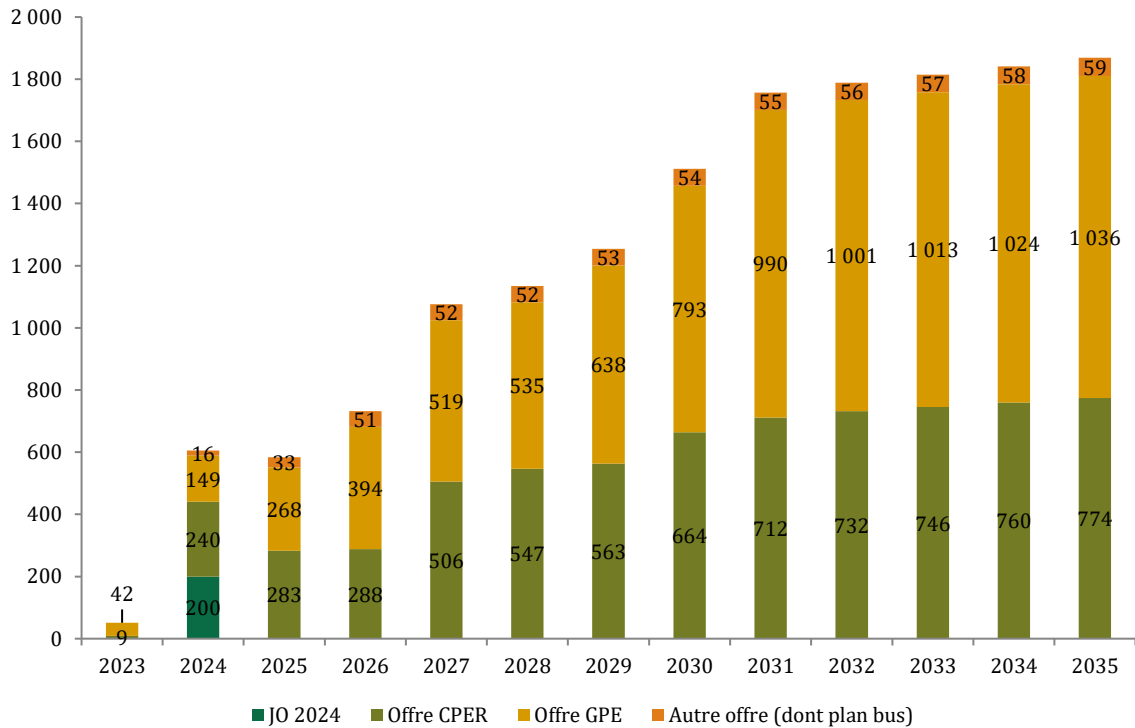
De même, face à l'impossibilité de contre-expertiser de manière fine les contributions aux opérateurs de bus qui sont passées progressivement en délégation de service public à partir de 2021, les prévisions retenues par la mission sont celles projetées par IdFM.

**Concernant le coût de l'offre nouvelle (renfort d'offre de transport, transport des accrédités, etc.) liée aux Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024, la mission a retenu l'hypothèse présentée par IdFM durant les assises du financement des transports franciliens du 23 janvier 2023, d'un coût supplémentaire de 200 M€.** Ce coût doit encore faire l'objet de négociations entre la RATP et IdFM et l'estimation retenue pourrait être sous-évaluée. L'estimation retenue par la mission de 2020 était de 100 M€.

---

<sup>3</sup> GPE et bus hors RATP.

**Graphique 2 : Projection des coûts d'exploitation liés à la mise en service des extensions du réseau entre 2023 et 2035 (en M€ courants)**



Source : Mission, à partir du modèle d'IdFM.

**1.1.5. Conventiionnelle, l'hypothèse retenue pour la rémunération dite « article 20 » à la SGP prévoit une montée en charge plus progressive que lors de la précédente mission, mais vise le même montant cible**

Le II de l'article n°20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise « les conditions de rémunération de l'établissement public Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels, et de ses gares, y compris d'interconnexion ». Ce décret n'ayant pas été pris à la date de la rédaction du précédent rapport conjoint d'inspection, ni du présent rapport, **le montant de la rémunération et les modalités de sa prise en charge par IdFM ne sont pas établis.**

Comme indiqué au tableau 2, la mission propose de retenir dans sa trajectoire financière le même montant-cible que la mission conjointe de 2020, mais propose d'étaler la montée en charge de manière plus progressive, afin de tenir compte notamment du décalage calendaire de mise en service du GPE annoncé depuis 2020.

## Annexe I

**Tableau 2 : Différences d'hypothèses retenues par les différents modèles concernant la « rémunération article 20 » de la SGP (en M€)**

En M€ courants	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Prévision d'IdFM	0	28	29	102	156	159	180	208	288	293	297	302	307
Prévision de la mission IGF-CGEDD 2020	0	0	94	94	94	187	187	187	281	Non déterminé (N.D.)	N.D.	N.D.	N.D.
Prévision de la mission	0	70	70	140	140	210	210	281	281	281	281	281	281

*Source : Mission.*

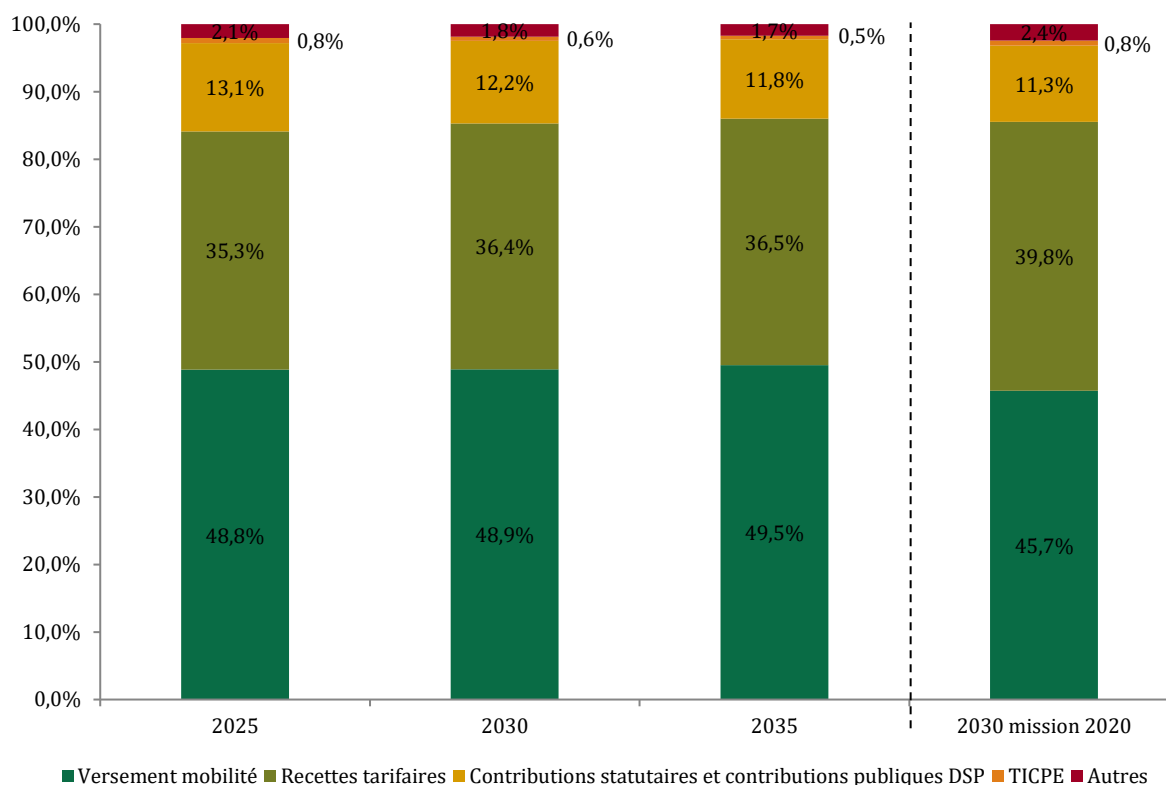
## 1.2. Bien que dynamiques sur la période de prévision, les recettes réelles de fonctionnement ne permettraient pas de couvrir la progression des dépenses

### 1.2.1. Très concentrées, les recettes de fonctionnement progresseraient en moyenne annuelle de 3,2 % entre 2022 et 2035

Les recettes de fonctionnement d'IdFM sont particulièrement concentrées, ses trois principales sources de revenus représentant 97 % du total sur la période 2023-2035. En 2025, le versement mobilité en représenterait 49 %, les recettes tarifaires 35 % et les contributions statutaires des collectivités membres du conseil d'administration 13 % (cf. graphique 3).

Durant les années 2020-2022, marquées par la crise sanitaire, la part des trois principales recettes de fonctionnement était plus faible (92 % en 2022) dans la mesure où les recettes tarifaires ont fortement diminué et où des aides apportées par l'État ont équilibré la section de fonctionnement.

**Graphique 3 : Évolution de la répartition des recettes de fonctionnement sur la période de prévision (en %)**



Source : Mission.



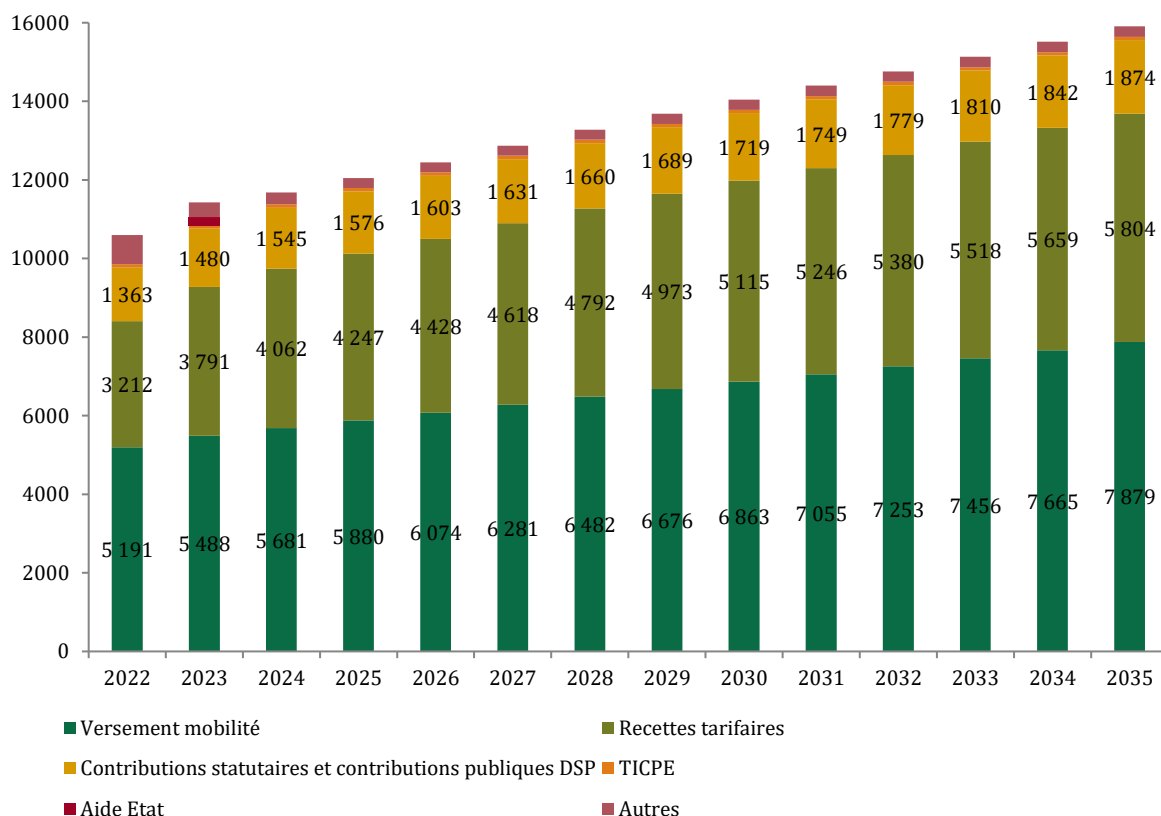
## Annexe I

**D'après les prévisions de la mission, les recettes de fonctionnement d'IdFM s'établiraient à 11,4 Md€ en 2023, en forte hausse par rapport à 2022 (+7,3 %) du fait :**

- ◆ du dynamisme du versement mobilité (+5,7 % - cf. 1.2.2) ;
- ◆ de la forte croissance des recettes tarifaires, soutenues par la hausse de prix du pass Navigo et un retour progressif à un trafic comparable à celui de la situation pré-crise sanitaire (+18,0 % - cf. 1.2.3) ;
- ◆ de l'adoption par le conseil d'administration d'IdFM de contributions statutaires en progression (+7,5 %) ;
- ◆ d'une subvention non pérenne de 200 M€ transitant par le programme budgétaire n° 203, et décidée par le Gouvernement durant la discussion du projet de loi de finances pour 2023.

**Les recettes de fonctionnement conserveraient un dynamisme important jusqu'en 2030, soutenues par une masse salariale dynamique, une inflation supérieure à celle prévue à long terme, et une évolution de trafic permettant partiellement de combler l'écart aux estimations pré-crise sanitaire.** Ainsi, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des recettes de fonctionnement serait de 3,6 % entre 2022 et 2030, puis décélérerait sur le reste de la période de prévision, avec un TCAM de 2,5 % entre 2030 et 2035. Au total, ces recettes s'établiraient à 12,0 Md€ en 2025, 14,0 Md€ en 2030 et 15,9 Md€ en 2035 (cf. graphique 4).

**Graphique 4 : Prévisions d'évolution des recettes de fonctionnement d'IdFM entre 2022 et 2035 (en M€)**



*Source : Mission.*

### **1.2.2. Principale recette de fonctionnement d'IdFM, le rendement du versement mobilité peut être réévalué à la hausse au sortir de la crise sanitaire**

Le versement mobilité<sup>4</sup> est un prélèvement collecté par les Urssaf, proportionnel à l'ensemble des rémunérations assujetties à cotisations sociales versées par les employeurs publics et privés à partir de 11 salariés<sup>5</sup> dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain (en région Île-de-France ou dans le périmètre d'une AOM)<sup>6</sup>.

Ayant la même incidence économique qu'une cotisation sociale, le versement mobilité est assis sur la masse salariale. Cette assiette se justifie par l'intérêt économique pour les entreprises et pour les administrations de disposer d'une desserte efficace, et d'un bassin d'emploi conséquent.

#### **1.2.2.1. Ces dernières années, le dynamisme du versement mobilité a reposé sur des hausses de taux applicables ainsi que sur une évolution spontanée de l'assiette plus importante que celle du PIB**

**Le versement mobilité (VM) constitue la principale recette de fonctionnement d'IdFM et représente à elle seule 50 % de ses recettes réelles de fonctionnement en 2022. Il s'agit en outre d'une ressource dynamique : son produit a augmenté en moyenne de 4,7 % par an entre 2010 et 2021 (5,4 % entre 2010 et 2019).** Cette dynamique a résulté :

- ◆ d'une assiette croissant relativement plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB). L'assiette du VM en Île-de-France a crû en moyenne de 2,6 % par an entre 2010 et 2021 (3,1 % entre 2010 et 2019)<sup>7</sup> ;
- ◆ des augmentations successives de taux du VM, systématiquement fixé au plafond légal (cf. encadré 1).

**Dans son exercice de prospective, IdFM a maintenu les prévisions d'évolutions pluriannuelles proposées par la mission IGF-CGEDD en 2020.** Celles-ci reposent sur l'absence d'augmentation des taux plafonds du versement mobilité et sur des projections d'assiette réalisées par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT). La mission de 2020 avait ainsi retenu un scénario moyen de progression annuelle de l'assiette de 2,74 % entre 2019 et 2025 puis 2,16 % entre 2025 et 2035. Ces taux apparaissent relativement conservateurs en comparaison du taux de croissance annuel moyen constaté sur la période 2010-2019 (3,1 %) ou sur la période 2010-2021 (2,6 %). Ils apparaissent d'autant plus prudents que le nouveau contexte macroéconomique est plus inflationniste et pourrait donc tirer à la hausse les évolutions salariales.

---

<sup>4</sup> Prévus aux articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans le droit commun et aux articles L. 2531-2 et suivants du CGCT en ce qui concerne l'Île-de-France.

<sup>5</sup> Une exonération est notamment prévue pour les entreprises franchissant le seuil de 11 salariés pendant 5 ans.

<sup>6</sup> Sauf fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social, représentants d'États étrangers et certains organismes internationaux.

<sup>7</sup> Contre une croissance annuelle moyenne de 2,1 % pour le PIB entre 2010 et 2021 (2,2 % entre 2010 et 2019).

**Encadré 1 : Présentation des zones et des plafonds de taux du versement mobilité en Ile-de-France**

En Île-de-France, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, il existe trois taux de versement mobilité applicables selon le lieu de l'établissement assujéti. Ils résultent d'une décision du conseil d'administration d'IdFM dans les limites fixées par la loi<sup>8</sup>. Les taux fixés actuellement par IdFM correspondent aux plafonds prévus par la loi. Ces plafonds sont les suivants :

- 2,95 % à Paris, dans les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne (depuis 2017 pour les deux premiers départements, et à la suite d'une convergence progressive entre 2017 et 2021 pour les deux derniers) ;
- 2,01 % depuis 2017 dans les communes de grande couronne les mieux desservies par le réseau de transports. Leur liste figure à l'article R. 2531-6 du CGCT et est arrêtée par décret en Conseil d'État<sup>9</sup> pris après avis d'IdFM, en tenant compte notamment du périmètre de l'unité urbaine de Paris telle que définie par l'INSEE ;
- 1,6 % dans les autres communes de la région depuis 2017.

**À titre de comparaison, ces taux plafonds sont compris entre 0,55 % et 2 % dans les autres AOM.**

*Source : Mission.*

**1.2.2.2. Dans le contexte macroéconomique actuel, la mission estime que le rendement du versement mobilité serait plus dynamique que celui prévu par IdFM, de 0,1 Md€ en 2024 et de 0,4 Md€ à horizon 2030**

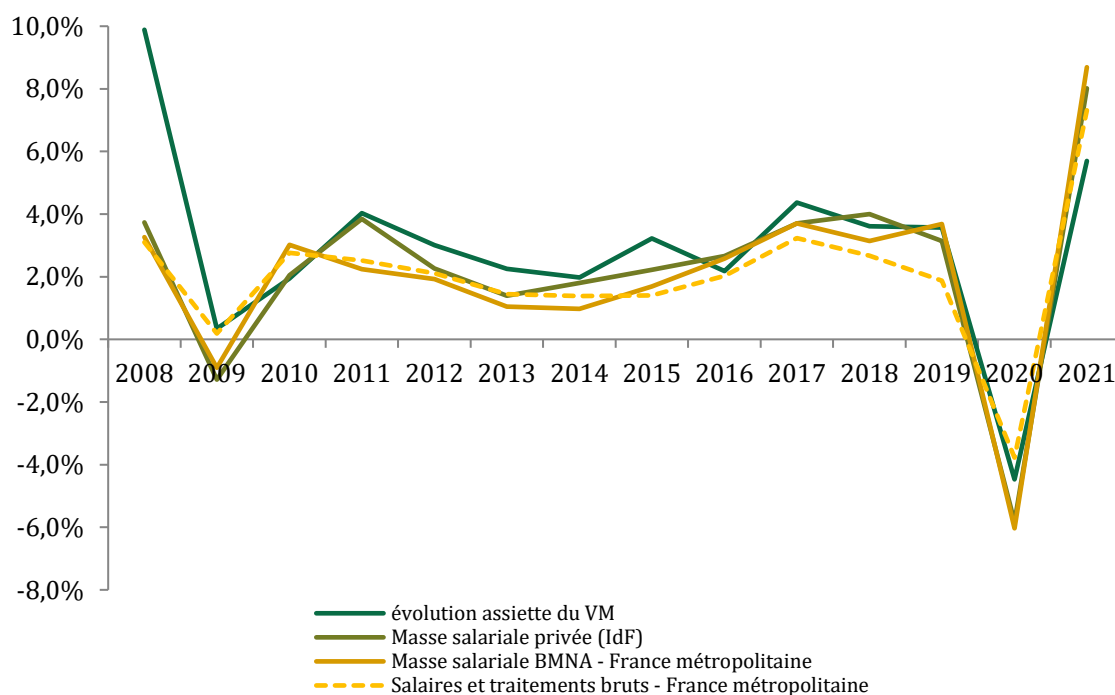
La mission a étudié la possibilité de prévoir le rendement du VM de manière agrégée, afin d'éviter les prévisions multiples qui peuvent augmenter les sources d'erreur. Ce changement méthodologique a également été privilégié dans la mesure où la DRIEAT n'a pas été en capacité de produire une actualisation de son travail de 2019-2020. La méthode retenue par la précédente mission impliquait de réaliser à la fois des prévisions d'emplois et de salaires moyens, tout en les construisant par zone géographique, alors même que le VM collecté au taux maximal de 2,95 % représente 81 % des recettes de VM francilien.

**La mission suggère donc de recourir aux prévisions disponibles de masse salariale privée versée par les employeurs des branches marchandes non agricoles (BMNA) dans l'ensemble de la France métropolitaine, qui sont réalisées par la direction générale du Trésor (DG Trésor) et sont endossées par le Gouvernement dans ses textes financiers.** Bien qu'il ne coïncide pas territorialement avec l'assiette estimée, cet indicateur a été étudié étant donné le poids de l'Île-de-France dans la valeur ajoutée (30,9 % du PIB en 2020 par exemple). Bien qu'il ne tienne pas compte des rémunérations versées par les employeurs publics, cet indicateur est davantage corrélé à l'évolution de l'assiette du VM que celle de l'ensemble des salaires (coefficient de 92 %) sur la période 2010-2021, et présente un biais moyen plus faible, et fortement réduit sur la période récente : 0,2 point entre 2014 et 2021 (cf. graphique 5).

<sup>8</sup> Article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales.

<sup>9</sup> Liste annexée au décret n°2012-463 du 6 avril 2012.

**Graphique 5 : Comparaison de l'évolution de l'assiette du versement mobilité en Ile de France à différents indicateurs macroéconomiques**



*Source : Mission, à partir de données Urssaf Caisse nationale et Insee.*

Les dernières prévisions pluriannuelles communiquées sont celles sous-jacentes au programme de stabilité 2023-2027 présenté en Conseil des ministres le 26 avril et ont servi de base à l'actualisation de la trajectoire.

**Au-delà de 2027, la mission suggère de faire converger linéairement et à horizon 2030 la prévision d'évolution sur le scénario de masse salariale qui découle des hypothèses de travail du conseil d'orientation des retraites.** Cette trajectoire aboutit à une prévision d'évolution annuelle de la masse salariale de 2,8 % et est construite en tenant compte (i) des hypothèses de croissance de la population active, (ii) de stabilité du temps de travail par actif (iii) de croissance modérée de la productivité horaire du travail (1 %) <sup>10</sup> et (iv) d'une actualisation en fonction du déflateur du PIB et non de l'indice des prix à la consommation.

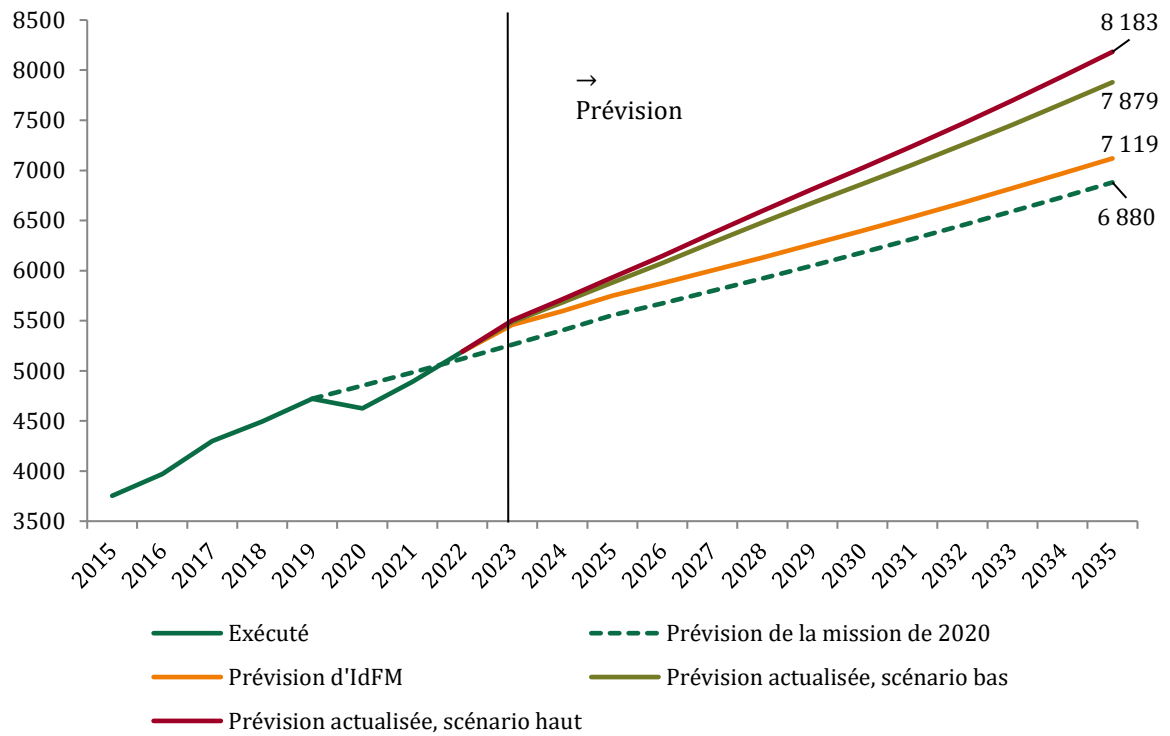
Compte tenu d'un biais systématique constaté sur la période d'analyse – c'est-à-dire que les évolutions d'assiette du VM sont en moyenne plus élevées de 0,3 point que les évolutions de masse salariale BMNA – la mission présente également un scénario haut d'évolution de l'assiette de VM, corrigeant les projections d'un tel biais. Par mesure de prudence, ce scénario n'est pas retenu dans la maquette de prévision.

La prévision d'évolution annuelle de versement mobilité qui en découle est présentée au tableau 3 et sur le graphique 6.

<sup>10</sup> Le scénario retenu est le deuxième moins favorable des scénarios présentés par le COR, sur un total de quatre.

## Annexe I

**Graphique 6 : Prévisions d'évolution du rendement du versement mobilité à horizon 2035 (en M€)**



*Source : Mission.*

## Annexe I

**Tableau 3 : Scénarios d'évolution pluriannuelle de l'assiette de versement mobilité perçu par Île-de-France Mobilités**

Grandeur	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Masse salariale BMNA sous-jacente au PSTAB 2023-2027	6,1 %	3,4 %	3,5 %	3,3 %	3,4 %	Non déterminé (N.D.)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Masse salariale post 2030 sous-jacente au scénario « 1 % » du COR	Non applicable (N.A.)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %
<b>Scénario bas, retenu en prévision</b>	<b>6,1 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>3,5 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>3,2 %</b>	<b>3,0 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>2,8 %</b>	<b>2,8 %</b>
Scénario haut (avec correction du biais systématique)	6,4 %	3,7 %	3,8 %	3,6 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %
Scénario d'IdFM	5,2 %	2,7 %	2,7 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %

*Source : Mission, d'après PLPFP 2022-2027, rapport du COR 2022.*

**Tableau 4 : Écarts de recettes de versement mobilité prévues par la mission par rapport aux autres projections (M€)**

Écarts de recettes	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Écart à la prévision mission 2020	70	226	275	326	400	483	559	625	681	740	801	864	930	999
Écart à la prévision d'IdFM 2022	0	28	85	131	200	280	352	414	465	519	576	634	696	760

*Source : Mission.*

**1.2.3. Fortement affecté par la crise sanitaire entre 2020 et 2022, le rendement des recettes tarifaires devrait croître sur l'ensemble de la période de prévision, alors qu'IdFM fait l'hypothèse d'une quasi-stabilité**

**1.2.3.1. La forte diminution du trafic de voyageurs liée aux mesures de restrictions de déplacement a conduit à une diminution cumulée de recettes tarifaires de 3,7 Md€ par rapport à la prévision de la précédente mission**

**La crise sanitaire a conduit à une diminution importante et brutale du trafic dans les transports en commun franciliens.** D'après les données de l'observatoire de la mobilité en Île-de-France (Omnil) et tous modes de transports confondus, le nombre de voyageurs-kilomètres par rapport à 2019 a ainsi diminué de 44 % en 2020 et 30 % en 2021<sup>11</sup>.

**En 2020, les recettes tarifaires ont moins diminué que le trafic :** celles-ci ont décliné de 35 % par rapport à 2019, pour s'établir à 2,4 Md€ tous champs confondus. Cette inertie des recettes peut en partie s'expliquer par le poids important des abonnements Navigo annuels, qui représentent 32 % des recettes tarifaires en 2020 alors qu'ils en représentaient 23 % en moyenne sur la période 2010-2019 (cf. graphique 7).

En 2021, l'évolution des recettes tarifaires par rapport à la situation pré-crise sanitaire est en ligne avec celle du trafic (-30 % par rapport à 2019). En 2022, première année non affectée par des restrictions de déplacement liées au Covid, les recettes tarifaires n'ont pas rattrapé leur niveau de 2019 mais ont rebondi de 27 % par rapport à 2021. Elles se sont établies à 90 % de leur niveau de 2019.

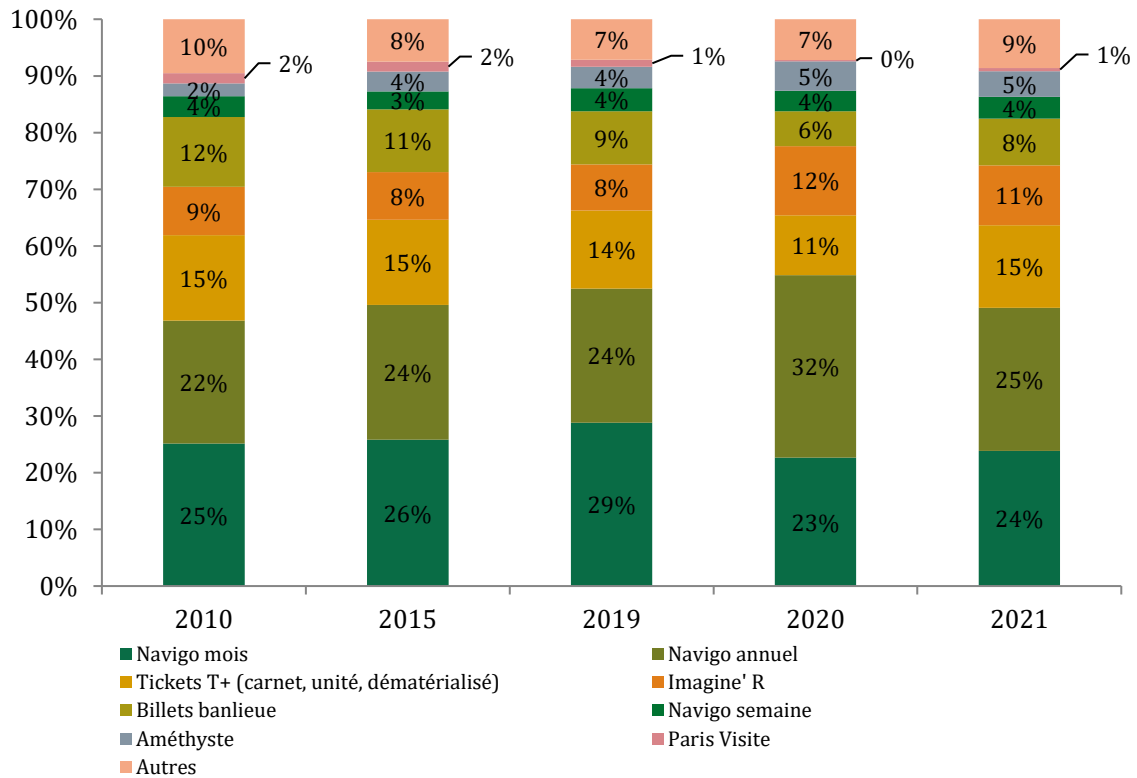
**Au total, en cumulé sur la période 2020-2022, les recettes tarifaires des transports collectifs en Île-de-France ont représenté 8,2 Md€, contre une prévision de 11,9 Md€ réalisée par la mission de 2020** hors prise en compte de la crise sanitaire<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Passant de 34,1 Md€ en 2019 à 19,0 Md€ en 2020 et 23,7 Md€ en 2021.

<sup>12</sup> À noter toutefois que la prévision de la précédente mission prenait en compte des évolutions tarifaires pour les années 2021 et 2022, reposant sur la prévision d'inflation. La différence entre les deux cumuls de recettes ne peut donc strictement être interprétée comme l'effet sur les recettes de la crise sanitaire.

Graphique 7 : Part des principaux titres de transport dans les recettes tarifaires (2010-2021)



Source : Omnil.

**1.2.3.2. En prévision, l'effet volume des recettes tarifaires est abaissé par rapport aux travaux de la précédente mission en tenant compte d'un maintien à long terme d'un effet du télétravail sur le trafic**

La prévision pluriannuelle de ces recettes nécessite d'estimer (i) la trajectoire de retour à un trafic au niveau de 2019 (ii) l'impact à long terme de la crise sanitaire sur le trafic (iii) quels seraient les effets sur les recettes des nouvelles mises en service, que ce soit sur le réseau historique ou dans le cas des futures lignes du GPE.

Dans tous les cas, comme l'avait remarqué la précédente mission, l'évolution des recettes tarifaires n'est pas proportionnelle à celles :

- ♦ du trafic lui-même puisque l'essentiel des recettes tarifaires provient de la vente d'abonnement, et non de titres utilisables par trajet. Ces abonnements (mensuels notamment) ont décliné pendant la crise sanitaire dans la mesure où les restrictions de déplacements s'étalaient dans la durée. Dans un contexte de recours accru et pérenne au télétravail plusieurs jours dans la semaine, la corrélation entre trafic et abonnements est moins lisible ;
- ♦ de l'offre, et notamment des nouvelles mises en service. En effet, dans une tarification intégrée, où les voyageurs ayant déjà un abonnement ont accès directement à la nouvelle offre sans en payer le coût marginal, il est difficile de prévoir l'impact d'une hausse du trafic sur les recettes. À titre d'exemple, les nouvelles lignes comme celles du GPE pourront attirer des voyageurs supplémentaires sur le réseau, dont certains qui s'y reportent depuis un autre mode de transport comme la voiture individuelle, mais conduiront aussi des voyageurs déjà présents sur le réseau à simplement modifier leur trajet pour gagner du temps ou voyager plus confortablement.



## Annexe I

La mission 2020 concluait ainsi à l'impossibilité d'isoler un « effet GPE », comme de tout autre élément du réseau, sur les recettes tarifaires.

**Réalisées hors effet de la crise sanitaire, les prévisions de la précédente mission d'inspection reposaient sur des travaux de simulation réalisés par la direction Prospective et études d'IdFM, après convergence de leurs modèles de trafic<sup>13</sup> sur ceux de la DRIEAT.**

L'augmentation du volume de trafic était estimée entre 14 % et 17 % entre 2019 et 2031, en tenant compte des mises en service de nouvelles offres de transport (hors bus) qui auraient un impact très progressif dans le temps, et sans en isoler l'effet. Dans le détail, l'évolution annuelle de l'effet volume des recettes tarifaires était estimée :

- ◆ entre 1,6 % et 1,8 % sur la période 2019-2025 ;
- ◆ entre 0,7 % et 0,9 % sur la période 2025-2030 ;
- ◆ entre 0,0 % et 0,2 % sur la période 2030-2035.

**La mission de 2020 s'était appuyée sur ces prévisions mais les avait rehaussées** (cf. graphique 8) en les établissant à 1,9 % par an entre 2021 et 2026 puis 1,1 % jusqu'en 2031, sans expliciter le choix retenu.

**À l'heure actuelle, IdFM a toujours recours aux hypothèses d'évolution de long terme construites en 2019-2020 : une évolution annuelle en volume de 0,8 % est retenue entre 2027 et 2030, puis une évolution nulle.** À plus court terme, IdFM fait l'hypothèse que le volume 2022 serait égal à 95 % de celui de 2019 puis d'un retour au volume 2019 en 2026, après un effet de déport du trafic lié aux Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) en 2024, estimé forfaitairement à 50 M€.

**La mission propose un scénario alternatif, plus volontariste que celui d'IdFM pour plusieurs raisons :**

- ◆ d'une part, à ce stade, il n'est pas assuré que la crise sanitaire et un recours accru au télétravail conduisent à remettre en cause la trajectoire pluriannuelle estimée avant la crise. La question qui se pose est celle de la nature de l'impact de la crise sanitaire sur le trafic : s'agit-il d'une baisse du volume de trafic au point de départ en 2023, ou également un impact sur la trajectoire d'évolution à venir ? En tout état de cause, la mission n'a pas eu connaissance de travaux permettant de quantifier des écarts en dynamique ;
- ◆ d'autre part, l'ensemble des stratégies publiques, nationales ou locales, de transition écologique impliquent de renforcer les incitations au report modal vers des transports décarbonés ;
- ◆ enfin, la politique menée par IdFM elle-même vise à renforcer l'offre de service et à améliorer la qualité et la capacité du matériel roulant sur les lignes existantes.

À court terme, la mission ne prend pas en compte d'effet d'éviction de trafic lié aux JO en 2024, faute d'étude fiable. Dans ce scénario, l'effet-volume de 2019 serait atteint en 2025, contre 2026 dans le scénario d'IdFM. La prévision de volume 2023 est identique dans les deux scénarios et est estimé à 95 % de celui constaté en 2019<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Comme le précisait la mission, les « prévisions de fréquentation ont été réalisées à l'aide du modèle ANTONIN 3 d'IdFM. Ce modèle est fondé sur les comportements de déplacements observés par l'Enquête globale transport 2010. Il est composé d'une série de modèle désagrégés qui correspondent aux différentes étapes de décisions conduisant un individu à réaliser un déplacement. Les principales données d'entrée du modèle décrivent la population, les emplois et les réseaux de transport. »

<sup>14</sup> Même si elle reste forfaitaire, cette hypothèse semble crédible dans la mesure où l'Institut Paris Région estime qu'au mois de février 2023 (affecté par des grèves de transport), 90 % du nombre de validations de la période pré Covid ont été enregistrées. En 2024 et 2025, la mission fait ainsi l'hypothèse que la croissance en volume des recettes serait respectivement de 3,0 % et 2,5 %.

## Annexe I

À plus long terme, contrairement aux travaux réalisés durant la précédente mission, IdFM et la DRIEAT n'ont à ce stade pas convergé sur de nouvelles estimations :

- ◆ les estimations de la DRIEAT<sup>15</sup>, réalisées de manière différentielle par rapport à la précédente estimation aboutissent à une prévision de trafic sur les lignes ferrées franciliennes à horizon 2030 en diminution par rapport aux prévisions réalisées en 2020. La diminution est estimée à -4,0 % à l'heure de pointe du matin (HPM) et -5,2 % en journée ;
- ◆ IdFM estime les hypothèses de télétravail retenues par la DRIEAT insuffisantes : 50 % des emplois télétravaillables (40 % du total) seraient télétravaillés un jour par semaine, en cohérence avec le scénario de référence du Plan de Protection de l'Atmosphère. Pour sa part, IdFM constate qu'il y a environ 30 % de télétravailleurs, pour deux jours par semaine en moyenne et prévoit de mettre à jour son modèle de prévision ANTONIN 3 en juillet prochain.

**Afin de prendre en compte les modifications durables de comportements de transport liées à la crise sanitaire, la mission retient dans son scénario central un volume de recettes tarifaires 2030 inférieur de 7 % à celui prévu par la mission de 2020, représentant une hausse de volume tarifaire de 11 % par rapport à 2019 (cf. graphique 8).** Ce scénario est inférieur à celui qui aurait été projeté en appliquant les nouvelles estimations de la DRIEAT aux volumes prévus par la précédente mission. Il est toutefois cohérent avec une estimation que 35 % des voyageurs renonceraient à une journée de déplacements professionnels par semaine<sup>16</sup>. Les évolutions annuelles de volumes seraient décroissantes. Au-delà de 2030, la progression serait moins forte, à 0,8 % par an (cf. tableau 5).

Bien que considérée comme optimiste par IdFM, cette prévision semble prudente :

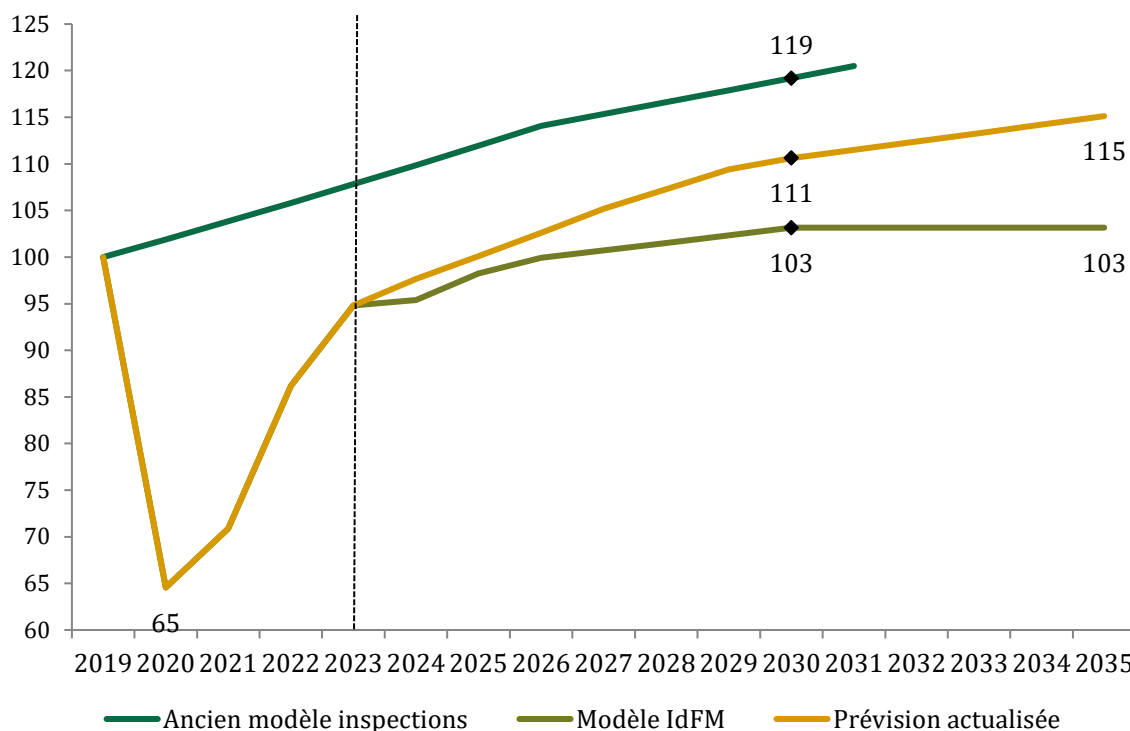
- ◆ l'effet du télétravail sur le trafic présenté *supra*, a été intégralement répercuté sur les recettes tarifaires. Or, les recettes tarifaires ne varient pas nécessairement comme le trafic (cf. partie 4) ;
- ◆ sur la période 2030-2035, les évolutions annuelles projetées sont inférieures à celles retenues par la précédente mission, et n'incorporent pas d'effet massif de la mise en place du GPE en termes de report modal vers les transports collectifs.

---

<sup>15</sup> Note du 16 mars 2023 réalisée pour la mission.

<sup>16</sup> Expliquant la diminution de 7 % du volume de trafic.

**Graphique 8 : Évolutions et prévisions de volumes de recettes tarifaires (base 100 en 2019) (échelle tronquée)**



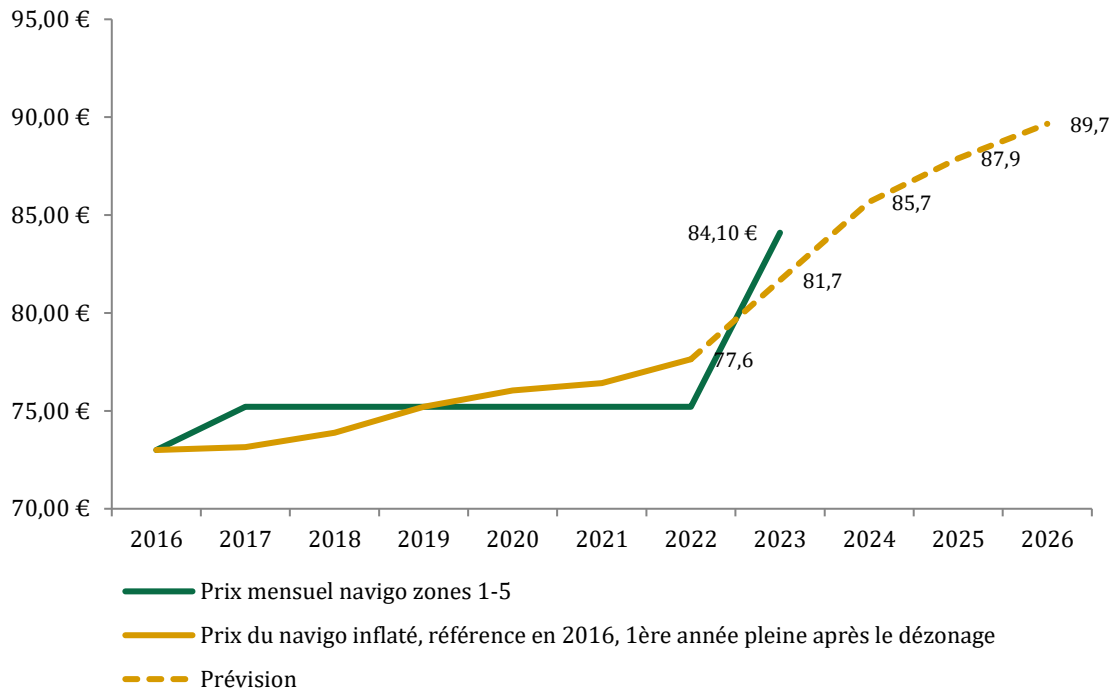
Source : Mission.

### 1.2.3.3. Comme en 2020, la mission a construit son scénario de prévision de recettes tarifaires en tenant compte d'une revalorisation annuelle des tarifs sur l'inflation

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, le prix des abonnements Navigo a été augmenté après six années de stabilité des prix, l'abonnement mensuel passant de 75,20 € à 84,10 €. Avec cette hausse tarifaire, le prix de l'abonnement dépasse désormais de 3 % le prix qu'il aurait eu en cas d'indexation annuelle sur l'inflation (cf. graphique 9)<sup>17</sup>. Toutefois, compte tenu des prévisions d'inflation sous-jacentes au projet de loi de programmation pour les finances publiques 2023-2027, le prix d'un passe automatiquement inflaté serait à nouveau supérieur à 84,10 € à partir de 2024 (85,20 €).

<sup>17</sup> L'indexation présentée au graphique 9 est faite sur la base de l'inflation de l'année précédente. Une indexation sur l'inflation de l'année en cours et de la dernière prévision d'inflation 2023 augmenterait cet écart à 6 %.

**Graphique 9 : Comparaison du prix du Navigo mensuel effectif et le prix issu d'une revalorisation automatique sur le taux de l'inflation de l'année précédente (2016-2026) (en €) (échelle tronquée)**



*Source : Omnif, INSEE, Pstab 2023-2027.*

Ce rattrapage des tarifs après une période de stabilité des prix nominaux invite la mission à réaliser une prévision d'effet-prix des recettes tarifaires différente de celle d'IdFM, leur gel n'étant pas soutenable financièrement à moyen ou long terme.

**La mission de 2020 avait retenu pour ses simulations une hypothèse d'augmentation globale des tarifs de 2 % par an entre 2020 et 2031.** Cette hypothèse était légèrement supérieure à celle de l'inflation annuelle retenue, qui était de 1,69 %. La mission jugeait ce choix pourtant conservateur, car il ne préjugait pas d'une augmentation volontariste des tarifs justifiable par l'extension exceptionnelle du réseau avec l'entrée en service du GPE.

Pour sa part, IdFM a modifié ses prévisions de recettes tarifaires pour ne prendre aucun effet prix au-delà de 2023. L'effet volume étant réputé nul à compter de 2030, le rendement des recettes tarifaires prévu par IdFM est donc stable à compter de cette année-là.

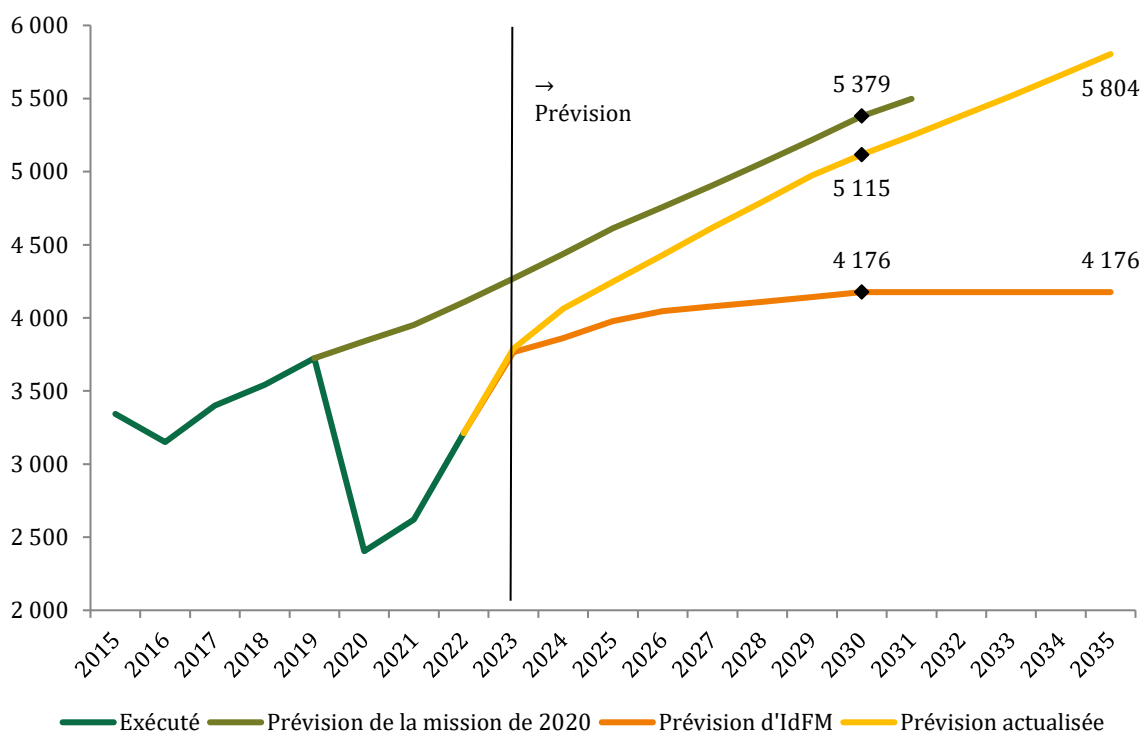
**Compte tenu du rattrapage des tarifs opéré en 2023, la mission retient pour l'actualisation des prévisions un effet prix plus conservateur que la mission précédente, mais plus dynamique que celui d'IdFM.** La mission a fait le choix de ne pas appliquer de baisse de volume proportionnelle à cette trajectoire de revalorisation des tarifs. En effet, si l'élasticité-prix de la demande de transport n'est a priori pas nulle, la littérature économique<sup>18</sup> permet de montrer que les élasticités estimées sont plutôt faibles, de l'ordre de -0,3 à -0,4 sur un horizon temporel bref et considérant comme fixes les prix et les offres des autres biens et services. Or, en faisant évoluer les tarifs comme l'inflation, le scénario de prévision retenu fait l'hypothèse que le prix réel des transports publics est stable, et que les impacts liés à cette revalorisation modérée et régulière sur les comportements de consommation sont négligeables.

<sup>18</sup> À ce sujet, voir par exemple la revue de littérature présentée dans Crozet Y. et al., 2019, « Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL ».

**1.2.3.4. À compter de 2024, la mission estime que le rendement des recettes tarifaires sera plus élevé que la prévision d'IdFM, l'écart atteignant 1,0 Md€ en 2030**

Au total, la mission estime que les recettes tarifaires représenteront 5,1 Md€ en 2030, soit une hausse importante de 23 % par rapport aux prévisions d'IdFM (dont 7 % dus à l'effet volume et 15 % liés à l'effet prix – cf. graphique 10). Par rapport à ces dernières, la mission estime que les recettes seraient identiques à celles d'IdFM en 2023 puis systématiquement plus élevées. Les écarts en niveau aux prévisions de la précédente mission (-0,2 Md€ en 2030) et d'IdFM (+1,0 Md€ en 2030) sont présentés au tableau 6 pour toute la période 2022-2035.

**Graphique 10 : Prévisions d'évolution des recettes tarifaires à horizon 2035 (en M€)**



Source : Mission.

## Annexe I

**Tableau 5 : Hypothèses d'effet-volume et d'effet prix des recettes tarifaires retenues en prévision**

Hypothèses d'évolution	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Évolution annuelle des volumes de recettes tarifaires	10,00 %	3,00 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %	2,00 %	2,00 %	1,10 %	0,80 %	0,80 %	0,80 %	0,80 %	0,80 %
Évolution annuelle des tarifs	8,40 %	2,60 %	2,00 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %

*Source : Mission.*

**Tableau 6 : Écarts de recettes tarifaires prévues par la mission par rapport aux autres projections (M€)**

Écarts de recettes	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Écart à la prévision mission 2020	-896	-479	-376	-366	-328	-287	-266	-243	-264	-251	Non applicable (N.A.)	N.A.	N.A.	N.A.
Écart à la prévision d'IdFM 2022	0	24	201	269	383	540	682	830	939	1 070	1 204	1 342	1 483	1 628

*Source : Mission.*

#### 1.2.4. Moins dynamiques que les autres recettes, la part des contributions statutaires des collectivités territoriales membres d'IdFM dans le financement de l'établissement diminuerait, en passant de 13,1 % en 2025 à 11,8 % en 2035

Les concours publics au fonctionnement des transports en commun en Île de France sont constitués des contributions statutaires versées par les collectivités membres d'Île-de-France Mobilités (cf. tableau 7), soit la région et les huit départements d'Île-de-France, dont la ville de Paris, auxquelles s'ajoutent les compensations relatives à des réductions tarifaires, accordées par des collectivités à titre d'aide sociale. Les contributions statutaires représentent environ 70 % de ces concours publics<sup>19</sup>.

**Tableau 7 : Répartition des contributions statutaires des collectivités territoriales membres d'IdFM**

Collectivité	Part des contributions
Région Ile-de-France	51,000%
Ville de Paris	30,380%
Département des Hauts-de-Seine	7,742%
Département de la Seine-Saint-Denis	3,749%
Département du Val-de-Marne	3,014%
Département des Yvelines	1,593%
Département de l'Essonne	0,980%
Département du Val-d'Oise	0,907%
Département de Seine-et-Marne	0,637%

Source : Article R1241-46 du code de transports.

Ces quotités peuvent être modifiées par une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ou représentés au conseil d'administration<sup>20</sup>, sans que la part de la région ne puisse être inférieure à 51 %<sup>21</sup>. La répartition des contributions statutaires est étroitement liée à celle de la gouvernance d'IdFM, la loi prévoyant expressément que la région Île-de-France dispose de la majorité des sièges<sup>22</sup>.

Dans son modèle, IdFM prévoit une évolution de cette recette au rythme de l'inflation prévisionnelle, s'alignant en cela sur les hypothèses retenues par la mission IGF-CGEDD en février 2021. Cette hypothèse est reconduite par la présente mission, qui formule toutefois les remarques suivantes :

- ◆ les contributions statutaires étant votées chaque année, l'indexation sur l'inflation prévisionnelle sans éventuelle correction ne garantit pas une évolution similaire au taux d'inflation effectivement observé. Une indexation sur l'inflation constatée l'année précédente serait d'avantage de nature à garantir cette adéquation au taux d'inflation à long terme ;
- ◆ comme le montre le graphique 4, l'évolution des contributions statutaires (TCAM de 2,3 % entre 2022 et 2035) est moins dynamique que celle de l'ensemble des recettes de fonctionnement d'IdFM, conduisant à diminuer la part de celles-ci dans le total.

<sup>19</sup> Cf. Évaluation des coûts et recettes d'exploitation du Grand Paris Express (GPE) – CGEDD & IGF – Février 2021.

<sup>20</sup> Article L1241-10 du code des transports.

<sup>21</sup> Article R1241-46 du code des transports.

<sup>22</sup> Article L1241-11 du code des transports.

### 1.3. En conséquence de cette moindre dynamique des recettes par rapport aux dépenses, l'épargne brute d'IdFM serait en décroissance dès 2024, et négative à compter de 2030

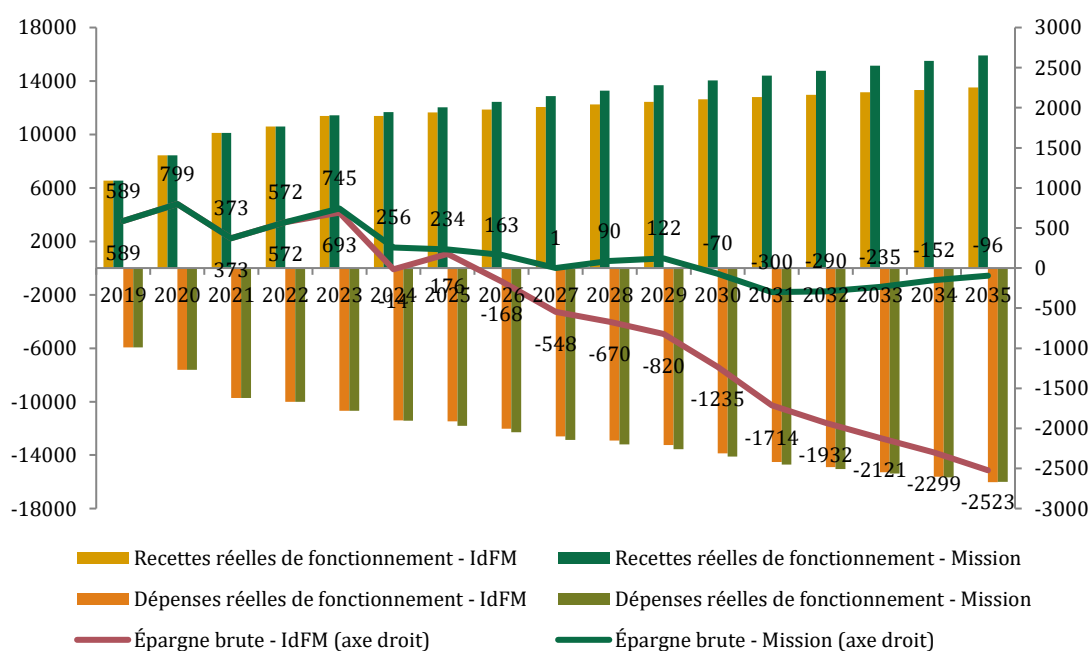
#### 1.3.1. La section de financement d'IdFM dégagerait un excédent modéré durant la période 2027-2030 puis serait en déficit à compter de 2031, sans mesure de redressement

Les prévisions proposées par la mission font apparaître un déficit de la section de fonctionnement à la fin de la décennie. Soutenu notamment par la subvention temporaire du budget de l'État (de 200 M€), le solde de la section de fonctionnement – l'épargne brute – d'IdFM serait en progression de 30 % en 2023 par rapport à 2022 pour s'établir à 0,7 Md€.

Les années ultérieures, jusqu'en 2027, les dépenses de fonctionnement seraient plus dynamiques que les recettes de fonctionnement, conduisant à une dégradation de l'épargne brute. L'épargne brute serait faiblement positive en 2027 puis globalement stable jusqu'en 2030. Proche de l'équilibre, le solde de fonctionnement ne conférerait toutefois pas à IdFM la capacité d'autofinancer ses investissements importants de la période (dépenses d'investissement moyenne de 3,9 Md€ entre 2027 et 2030 – cf. graphique 15). Dès lors, ces investissements ne pourraient être financés que par le biais d'emprunts, dans la quasi-totalité des cas.

À compter de 2030 et jusqu'en 2035, l'épargne brute serait durablement négative, et s'établirait en moyenne à -0,2 Md€ sur la période, appelant ainsi à un redressement de la section de fonctionnement d'IdFM. Les corrections apportées par la mission à la trajectoire financière proposée par IdFM conduisent à revoir à la hausse à la fois les dépenses (cf. 1.1) et les recettes d'exploitation (cf. 1.2). Même si ces révisions jouent en sens inverse, **la résultante est une amélioration significative de la prévision d'épargne brute réalisée par IdFM** (cf. graphique 11), de 60 M€ en 2025, 1,2 Md€ en 2030 et 2,4 Md€ en 2035.

Graphique 11 : Prévisions d'évolution de l'épargne brut d'exploitation d'IdFM à horizon 2035 (en M€)



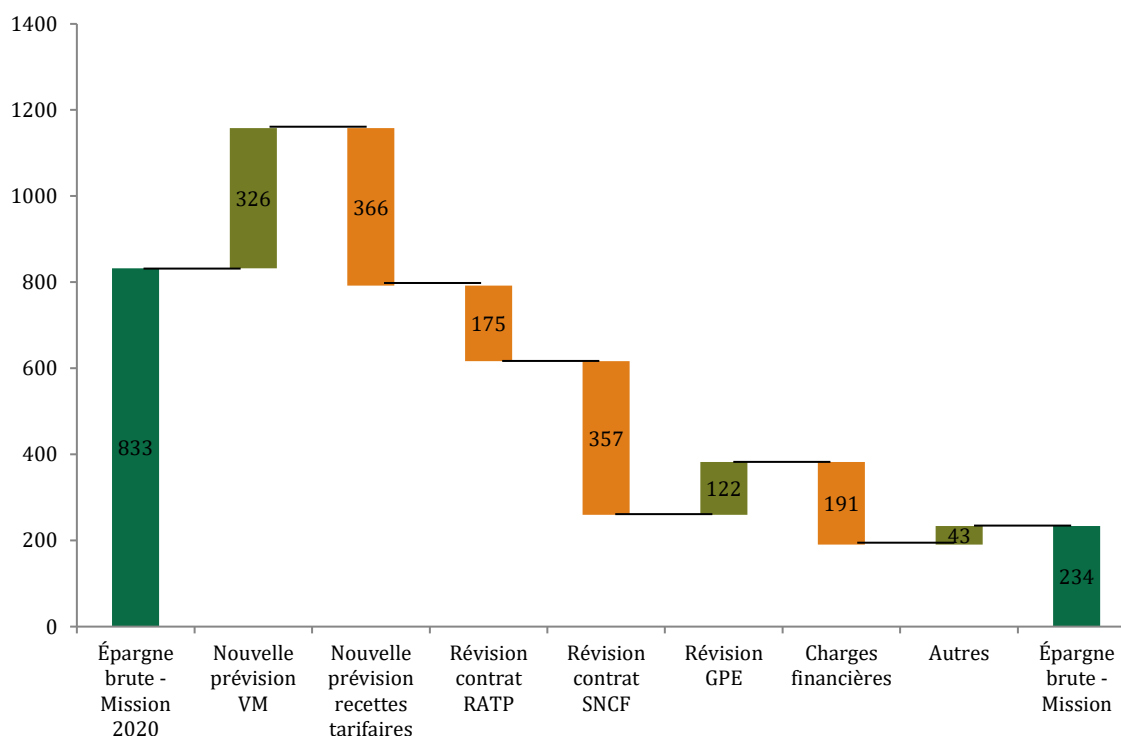
Source : Mission.



### 1.3.2. Les hypothèses retenues par la mission améliorent fortement le solde de la section de fonctionnement d'IdFM à long terme

Le travail d'actualisation de la trajectoire financière d'IdFM conduit la mission à présenter une projection de solde de fonctionnement plus dégradé que la précédente mission conjointe IGF-IGEDD, à court et long terme. En 2025, l'épargne brute serait plus basse de 72 % (cf. graphique 12). En conduisant à revoir à la baisse les recettes tarifaires (-366 M€ par rapport à la précédente prévision), l'impact de la crise sanitaire joue négativement sur l'épargne brute. Mais c'est principalement le changement du scénario macroéconomique qui pénalise IdFM à travers des coûts d'exploitation plus élevés en période d'inflation et des charges financières en hausse dans un contexte de taux d'intérêt plus élevés. En sens inverse, la prise en compte du dynamisme de la masse salariale et partant, de l'assiette du versement mobilité, ne compense pas la hausse des dépenses d'exploitation.

**Graphique 12 : Décomposition de l'écart d'épargne brute en 2025 entre l'estimation de la mission de 2020 et celle de la présente mission (en M€)**

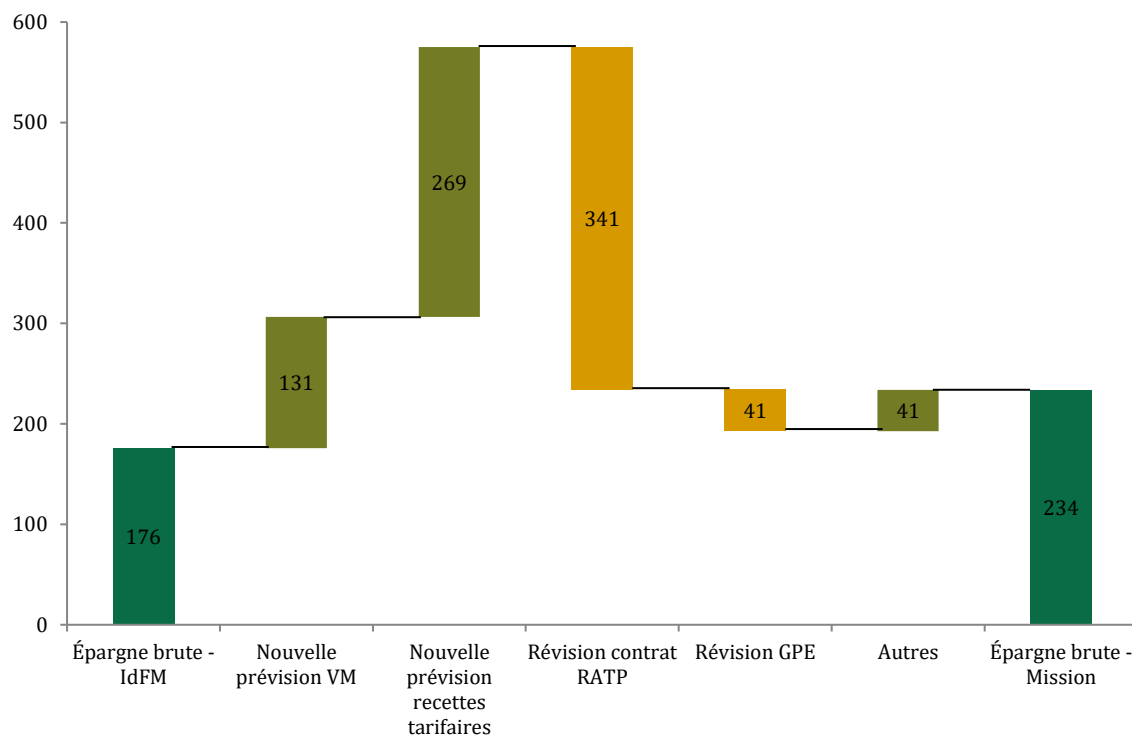


Source : Mission.

**En sens inverse, et comme exposé en 1.3.1, les nouvelles prévisions améliorent le solde d'exploitation par rapport aux prévisions d'IdFM.** Cette amélioration provient principalement de l'amélioration des rendements attendus pour les recettes d'exploitation (cf. graphique 13 et graphique 14) et notamment les recettes tarifaires. Côté dépenses, ce sont principalement la révision des prévisions concernant l'actualisation de la convention avec la RATP, et le changement d'hypothèse concernant la rémunération « article 20 » du GPE qui conduisent à dégrader la prévision d'épargne brute.

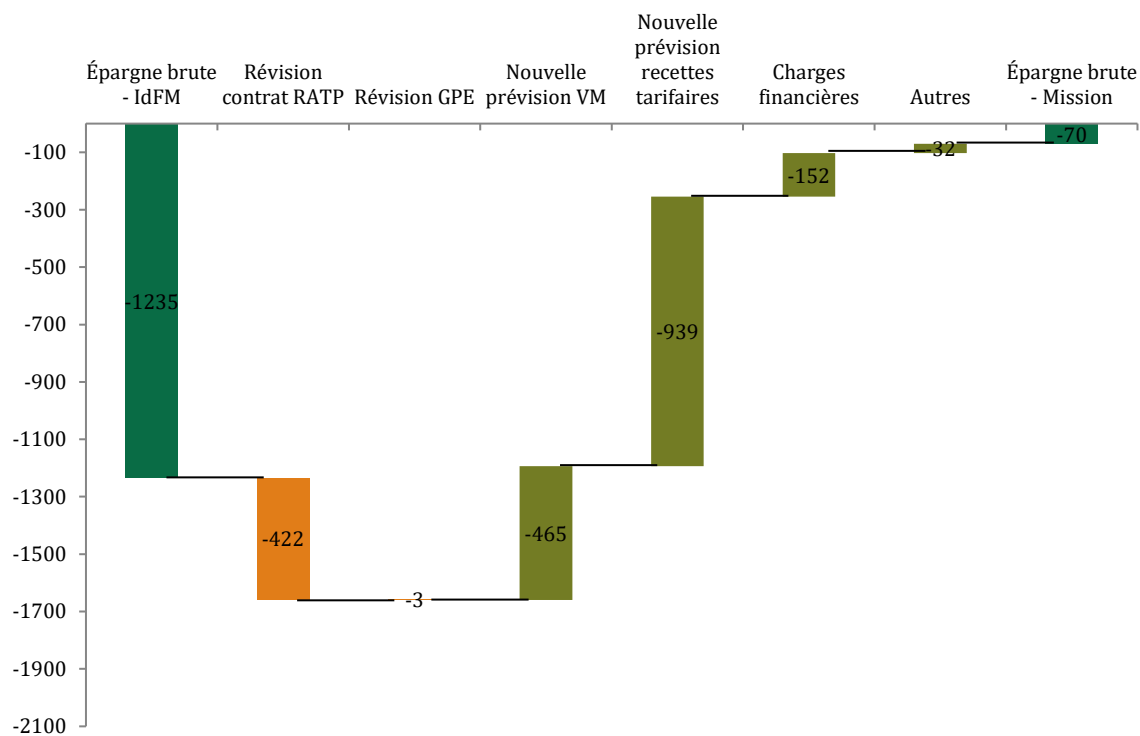
## Annexe I

**Graphique 13 : Décomposition de l'écart d'épargne brute en 2025 entre l'estimation d'IdFM et celle de la mission (en M€)**



*Source : Mission.*

**Graphique 14 : Décomposition de l'écart d'épargne brute en 2030 entre l'estimation d'IdFM et celle de la mission (en M€)**



*Source : Mission.*

## 2. La politique volontariste d'IdFM en matière d'investissement implique un recours massif à l'endettement dans les années à venir

### 2.1. Difficiles à contre-expertiser, les prévisions d'investissement d'IdFM s'établissent à des niveaux élevés, bien supérieures à celles établies en 2020

#### Les investissements d'IdFM recourent différentes réalités comptables :

- ◆ ils peuvent figurer en section de fonctionnement, à travers la rémunération « R2 » (cf. 1.1.2<sup>23</sup>) incluse dans les contrats pluriannuels passés avec les opérateurs. Cette rémunération couvre les charges afférentes pour ces derniers (elles comprennent aussi les dotations aux amortissements et les frais financiers induits par la dette des opérateurs) ;
- ◆ ils peuvent figurer en section d'investissement (il s'agit des « dépenses réelles d'investissement ») à travers :
  - soit le financement direct des investissements d'IdFM, en particulier l'achat des matériels roulants du GPE ou les investissements réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'IdFM (investissements prévus en CPER et donnant lieu à subvention) ;
  - soit le versement de subventions d'investissement aux opérateurs : elles couvrent les décaissements réalisés par les opérateurs auprès des industriels. Leur financement par IdFM est assuré essentiellement par de l'autofinancement et par de la dette amortissable.

Le plan pluriannuel d'investissements (PPI) d'IdFM ne comprend donc pas la rémunération R2 des opérateurs et présente donc une vision incomplète des investissements financés par IdFM. L'ensemble de ces investissements est présenté au graphique 15.

**Inchangée depuis la précédente mission conjointe IGF-CGEDD de 2020, la méthodologie de prévision de la trajectoire d'investissement repose sur la modélisation d'IdFM.** À cet égard, la mission formule les constats suivants :

- ◆ la **trajectoire budgétaire afférente** applique un abattement de 10 % en prévision (cf. encadré 2) ;
- ◆ **les dernières prévisions d'investissements d'IdFM, hors remboursements des emprunts, sont en forte hausse** par rapport à celles qui ont servi de base aux travaux de la mission d'inspection de 2020 : en cumul sur la période 2022-2031, les dépenses d'investissements seraient supérieures de 32 % à celles estimées auparavant, représentant 11,1 Md€ de dépenses supplémentaires, principalement financées par endettement.

---

<sup>23</sup> À noter que la mission a fait le choix de ne pas figer la R2 du contrat RATP, contrairement à la précédente mission. En outre, les économies en R2 liées au rachat des actifs bus de la RATP (dépôts et matériels roulants) ont été directement intégrées à la R2 plutôt que calculé séparément.

**Encadré 2 : Rappels méthodologiques sur la comptabilisation par IdFM des projections de dépenses liées à son plan pluriannuel d'investissements (PPI)**

**Les prévisions budgétaires d'IdFM appliquent un abattement de 10 % sur le montant des investissements prévus par le PPI, à l'exception des rachats de matériels roulants bus et de dépôts de bus, de la construction de centres opérationnels bus, et des investissements d'administration générale.**

Ce choix est justifié par IdFM par un taux de consommation prévisionnel des crédits de 90 %, correspondant au niveau observé pour les subventions aux opérateurs destinées à l'acquisition du matériel roulant. Il présente plusieurs **limites** :

- cet abattement est appliqué aux montants de rachat des matériels roulants du GPE sans effet de rattrapage ultérieur (qui aurait pu rendre compte d'une anticipation de retard dans les mises en service et livraisons de matériels) ; or il n'y a pas de raison apparente pour appliquer la même règle de prévision de sous-consommation de crédits à ces matériels ;
- la chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France souligne<sup>24</sup> que ce taux de consommation des crédits paraît élevé car les taux constatés sur les investissements conduits sous maîtrise d'ouvrage d'IdFM depuis 2013 n'étaient compris qu'entre 50 % et 85 % selon les années ;
- la CRC relève également que ce taux ne tient pas compte des retards possibles de la construction des infrastructures nouvelles, alors même qu'une part croissante des investissements d'IdFM consistera à équiper ces nouvelles lignes en matériels roulant et que des retards de mise en service ne sont pas à exclure sur le GPE.

**Comme en 2020, la mission a néanmoins retenu pour ses projections budgétaires ces règles d'abattement.**

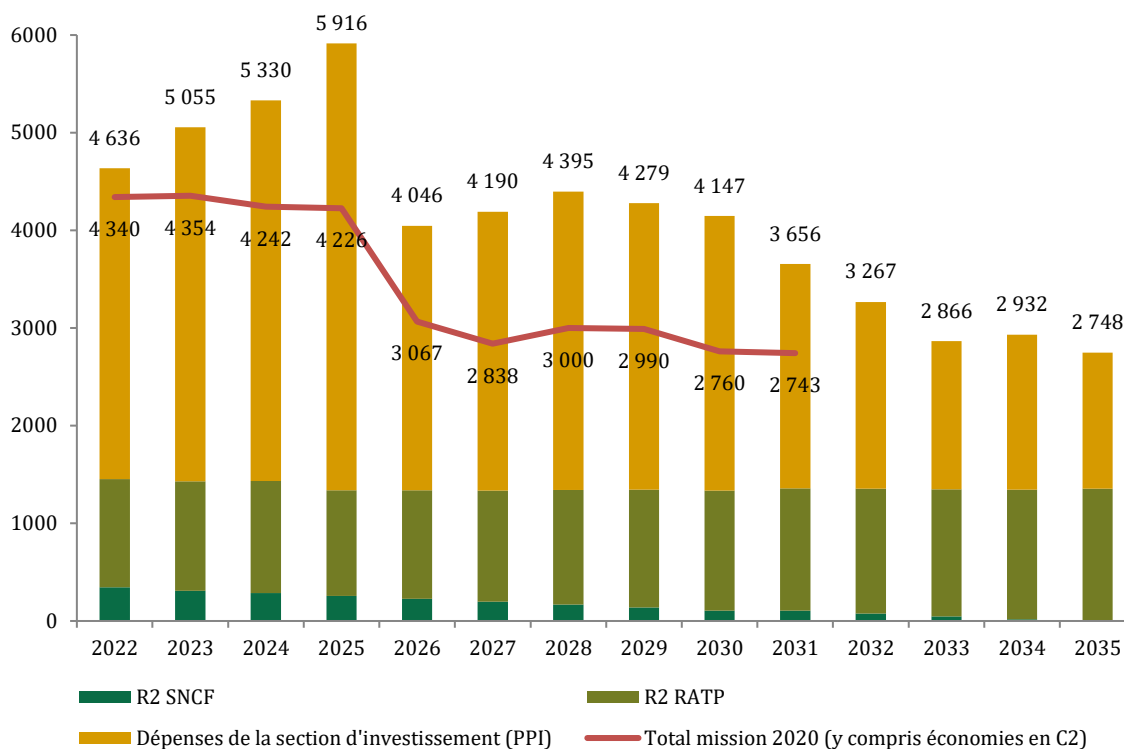
**Toutefois, retenir un abattement de 20 % diminuerait les dépenses réelles d'investissements d'IdFM de 360 M€ par an en moyenne sur la période 2024-2035, et représenterait 4,3 Md€ en cumulé.**

*Source : IGF-CGEDD, n° 2020-M-015-03, L'évaluation des coûts et recettes d'exploitation du Grand Paris Express, février 2021.*

---

<sup>24</sup> Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, Rapport d'observations définitives relatif au Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif), Île-de-France Mobilités, mai 2020.

**Graphique 15 : Prévisions de la trajectoire d'investissements d'IdFM et comparaison à la trajectoire de la mission 2020 (en M€ courants)**



*Source : IdFM.*

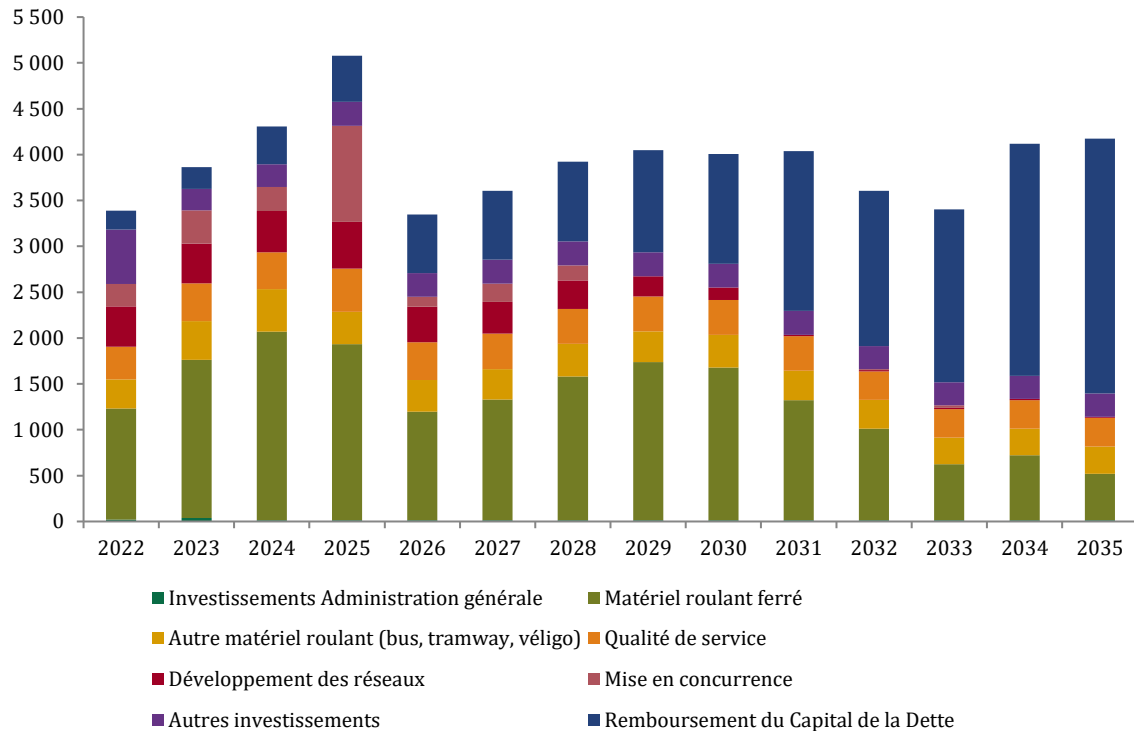
La trajectoire d'investissement d'IdFM hors rémunération R2 est en forte augmentation sur la période récente et en prospective :

- ◆ sur la période 2015-2020, les dépenses de la section d'investissement<sup>25</sup> hors remboursement de la dette ont plus que doublé, passant de 0,9 Md€ en 2015 à 2,0 Md€ en 2020. Plus de 70 % de ces 7,4 Md€ d'investissements cumulés sur la période ont été consacrés aux matériels roulants ;
- ◆ **en prévision, un haut plateau du niveau des investissements serait atteint entre 2023 et 2025 et s'établirait autour de 4,0 Md€. Les prévisions d'investissements annuels diminueraient ensuite à compter de 2026 et s'établiraient en moyenne à 2,3 Md€ par an jusqu'en 2035 (cf. graphique 16).**

<sup>25</sup> Ces montants ne couvrent pas les investissements réalisés par les OT et financés par la contribution C2 qui leur est versée par IdFM, qui est comptabilisée comme une dépense d'exploitation pour cette dernière. Une partie des investissements comptabilisés dans la section d'investissement d'IdFM sont également réalisés par les OT mais financés par IdFM par le biais de subventions d'investissement. IdFM a décidé de diminuer progressivement la part relative du financement par la contribution C2.

En outre, sur la période de prévision, les dépenses réelles d'investissement seraient fortement grevées par le remboursement du capital de la dette, qui passerait de 10 % du total en 2025, à 67 % en 2035. Cette évolution traduit principalement les modalités de financement des investissements prévus par IdFM – l'endettement – dans un contexte de grande faiblesse de la capacité d'autofinancement de l'établissement (cf. 1.3.1).

**Graphique 16 : Profil des dépenses réelles d'investissement, y compris remboursement des emprunts (en M€ courants)**



*Source : Mission.*

Comme le rappelait la précédente mission conjointe, ce niveau élevé d'investissements relève pour partie de contraintes imposées à IdFM (mises en concurrence, matériels roulants du GPE, accessibilité des gares, etc.) mais procède aussi de choix propres.

Sur l'ensemble de la période, le principal poste de dépenses d'investissements est consacré à l'acquisition de matériels roulants hors GPE, qui représente en moyenne 55 % des investissements sur la période 2022-2035. À titre de comparaison, les investissements dans le matériel roulant du GPE représentent 6 % des investissements totaux sur la même période. Ces investissements s'expliquent par le choix d'IdFM de moderniser l'ensemble des parcs de matériels roulants ferrés mais également par la nécessité d'équiper de nouvelles infrastructures, notamment les prolongements de lignes<sup>26</sup>. Cet effort d'investissement se traduit par la rénovation de véhicules, mais surtout par l'acquisition de matériels neufs, plus performants, plus confortables et de plus grande capacité<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Par exemple pour le prolongement d'EOLE.

<sup>27</sup> Par exemple l'acquisition de rames MI20 à deux niveaux pour le RER B.

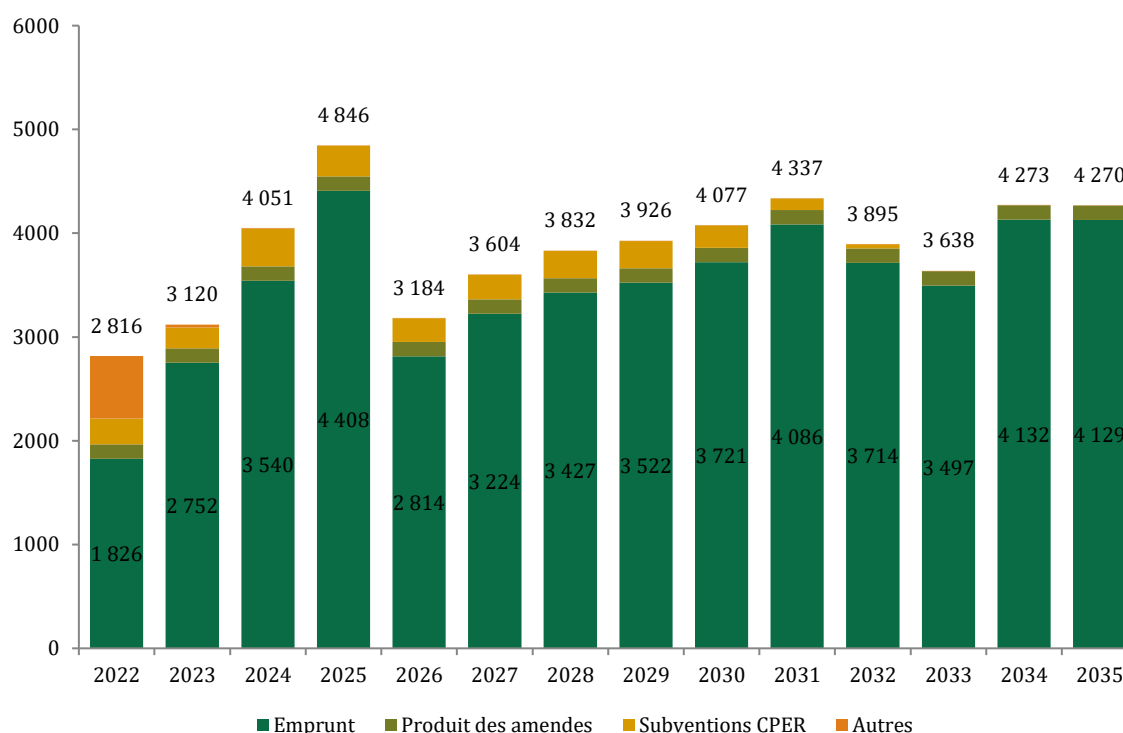
## 2.2. Les recettes réelles d'investissement sont principalement constituées par l'emprunt, qui serait insoutenable en l'absence de marges d'autofinancement supplémentaires

Comme pour la mission de 2020, la trajectoire retenue pour les recettes réelles d'investissement est déterminée selon la même méthodologie que celle utilisée par IdFM. Cette trajectoire, en l'absence de financements complémentaires d'IdFM, est présentée au graphique 17. À cet égard :

- ◆ les subventions d'investissement et le produit des amendes<sup>28</sup> seraient résiduels dans le total des recettes réelles d'investissements : ils représenteraient 8,3 % du total sur la période 2022-2035 ;
- ◆ très largement majoritaires, les emprunts constituent la seule ressource pour laquelle IdFM dispose d'une marge d'évolution.

L'endettement est la variable d'ajustement du budget d'IdFM et du modèle, puisqu'elle permet de financer le reliquat d'investissement non couvert par l'excédent de fonctionnement et les autres recettes d'investissement (produit des amendes, subventions d'investissement, autre recettes d'investissement).

Graphique 17 : Profil des recettes réelles d'investissement (en M€)



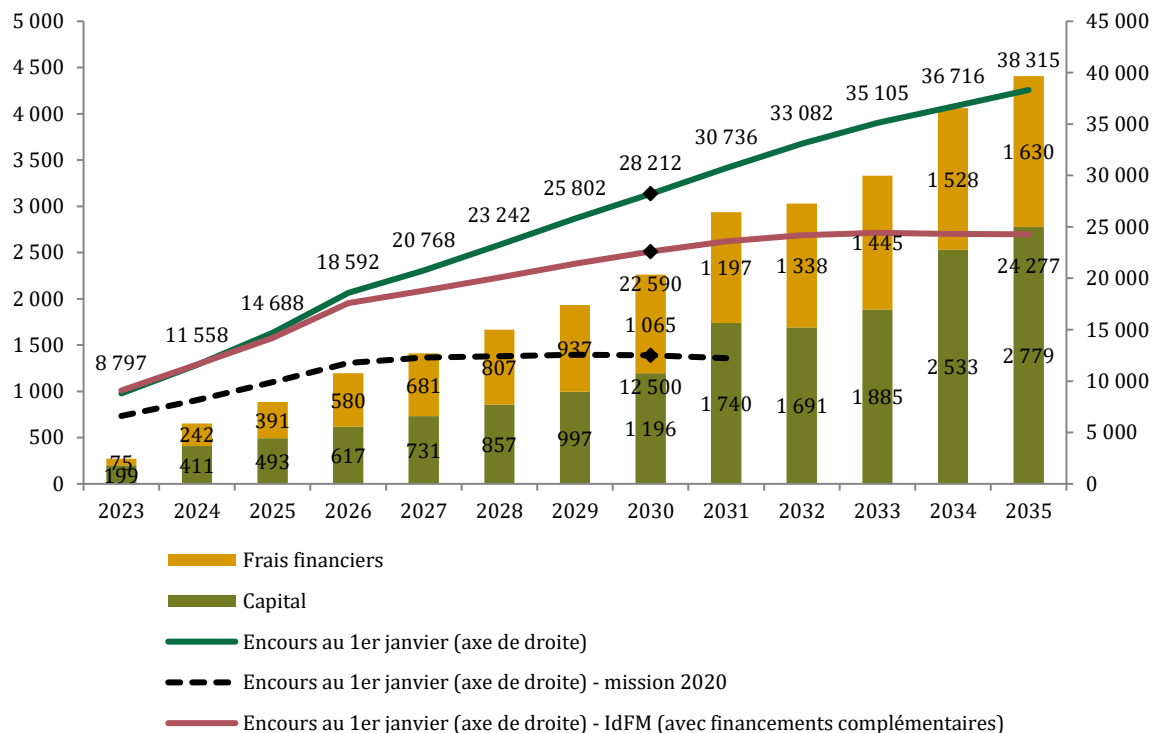
Source : Mission.

Note : En 2022, le libellé « autres » inclut 1 975 M€ de prêts consentis par l'État qui ont été basculés de la section de fonctionnement à la section d'investissement.

<sup>28</sup> Le produit des amendes est considéré comme étant stable en euros courants en prévision. Il est ajouté à l'épargne brute pour constituer le dénominateur de la « capacité de désendettement » calculée par la Banque européenne d'investissement (BEI) (cf. 3.2).

La simulation de la trajectoire financière réalisée, sans marges de financement supplémentaires pour IdFM, conduirait l'établissement à s'endetter massivement afin de pallier sa capacité d'autofinancement limitée (cf. 1.3). Ainsi, le financement des investissements prévus par IdFM impliquerait une multiplication par trois de son encours de dette entre 2023 et 2030, qui passerait de 8,8 Md€ à 28,2 Md€ (cf. graphique 18). Dans la trajectoire proposée par IdFM, qui inclut des ressources complémentaires en section de fonctionnement dès 2024, l'endettement serait davantage dynamique que les prévisions réalisées par la mission d'inspection de 2020 (22,6 Md€ en 2030 contre 12,5 Md€).

**Graphique 18 : Évolution de l'endettement – y compris prêts du Trésor liés au Covid – et des annuités d'IdFM en l'absence de marges de financements supplémentaires (en M€)**



Source : Mission.

Toute dette confondue, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, les emprunts obligataires représentent 51 % de l'encours (et 65 % hors prêts consentis par l'État pendant la crise sanitaire), la banque européenne d'investissement (BEI) et les banques commerciales représentant les autres débiteurs hors État, dans des proportions similaires (cf. tableau 8). Ces proportions devraient légèrement évoluer durant la période de prévision (cf. graphique 19), IdFM prévoyant de recourir pour ses nouveaux emprunts à 60 % aux émissions obligataires, à 2 % à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), à 18 % aux banques commerciales et à 20 % à la BEI.

**Le modèle de prévision d'IdFM répartit les nouveaux emprunts entre les différentes sources de financement** (obligataire, BEI, banques commerciales, CDC) en appliquant la clé de répartition présentée *supra* pour chaque année de la période 2023-2035.

L'amortissement de ces nouveaux emprunts et les frais financiers afférents sont spécifiques à chaque type de bailleurs. Les montants souscrits par emprunts obligataires sont répartis équitablement en trois tranches de maturités différentes (10 ans, 15 ans, 20 ans, durée plus élevée que celle retenue pendant les travaux de la mission de 2020).



## Annexe I

**Les taux prévus par IdFM pour ces emprunts** sont projetés sur la base des taux de marché constatés en mars 2023 (les taux de marché se décomposant en un taux de base et un taux de marge appliqué par les bailleurs). Une marge de sécurité de 0,4 % point par an est appliquée jusqu'à atteindre un taux plafond (4,0 %) à partir duquel seule la marge spécifique à chaque emprunteur est ajoutée. Le choix retenu pour l'application de cette marge (la marge augmente avec le temps) conduit à ce qu'elle soit mordante très rapidement et que les taux d'emprunt effectivement applicables (4,5 % pour l'obligataire, 4,4 % pour la BEI, 5,0 % pour la CDC et 4,55 % pour les banques commerciales) soient atteints très rapidement.

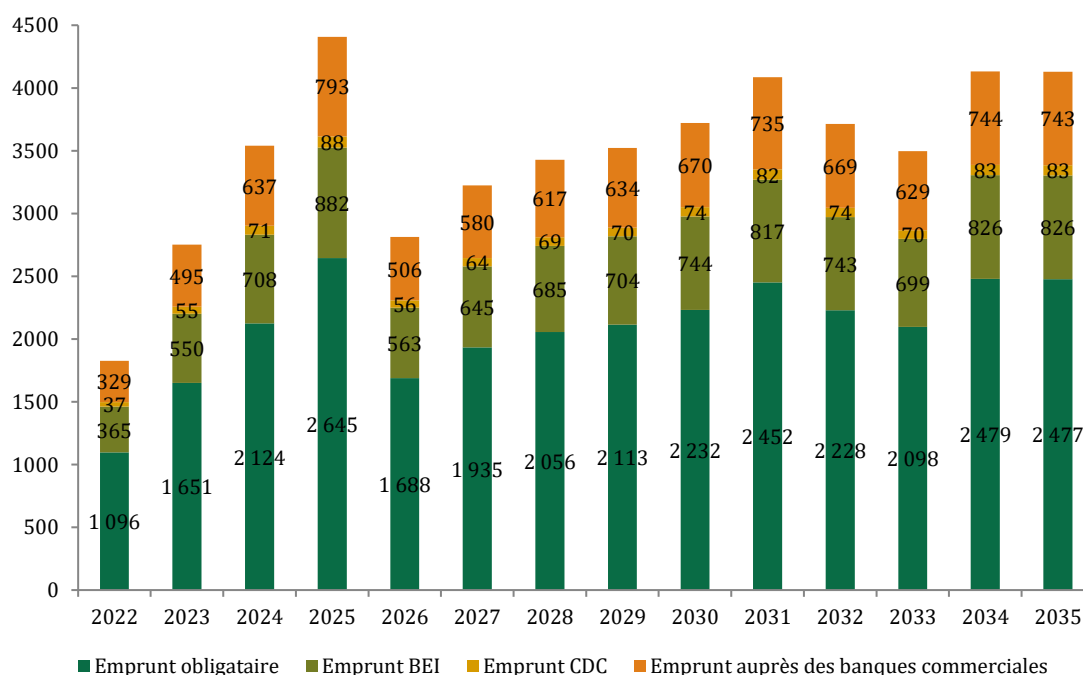
**Comme le rappelait la précédente mission, les hypothèses de taux semblent prudentes, et sont assez rigides,** du fait de la marge de sécurité appliquée. Même s'il est difficile de prévoir l'évolution des taux d'intérêt, en particulier dans le contexte actuel de remontée des taux directeurs des banques centrales, les taux appliqués atteindraient rapidement les taux plafonds (entre 2024 et 2026 selon les sources de financement) et seraient inchangées sur l'ensemble de la période.

**Tableau 8 : Répartition de l'encours de dette d'IdFM en 2023 et de la clé de répartition des emprunts souscrits**

Type d'emprunt	Répartition au 1 <sup>er</sup> janvier 2023	Répartition des emprunts souscrits en 2023-2035
Obligataire	51 %	60 %
BEI	12 %	20 %
CDC	Non déterminé	2 %
Banques commerciales	15 %	18 %
Prêts du Trésor consentis pendant la crise sanitaire	22 %	0 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Données IdFM.

**Graphique 19 : Projection de la répartition des emprunts souscrits annuellement par IdFM, en l'absence de financements complémentaires (en M€)**



Source : Mission.

### **3. Le besoin de financement supplémentaire d'IdFM dépend de la règle financière applicable à l'établissement à laquelle on souhaite répondre**

#### **3.1. IdFM a besoin de financements complémentaires dès 2030 afin de présenter une section de fonctionnement à l'équilibre**

L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, applicable à IdFM, précise que « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

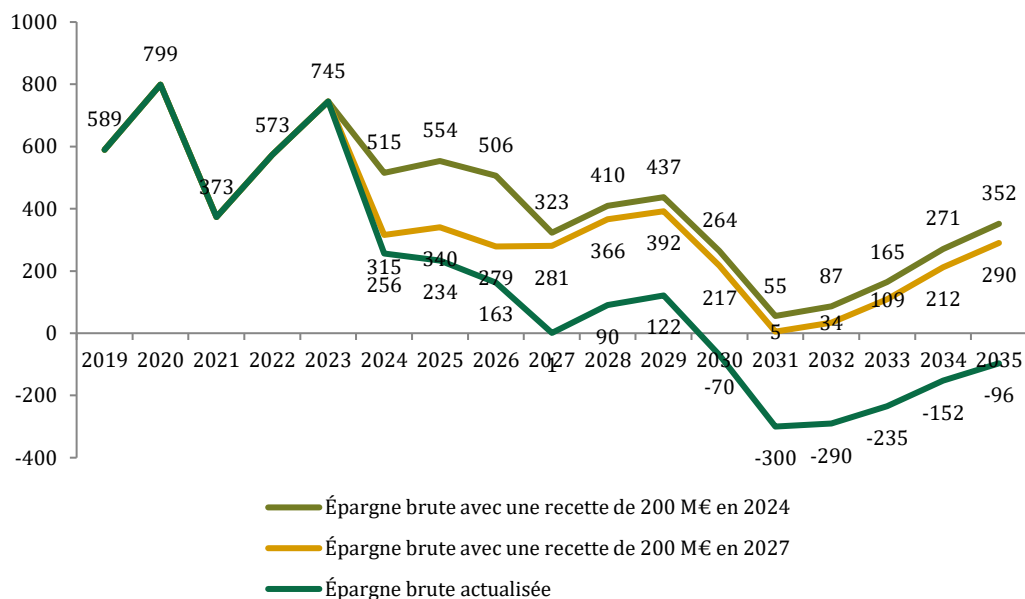
**Cette règle d'or des collectivités territoriales a deux implications cumulatives concernant le budget voté chaque année par IdFM :**

- ◆ **que le solde de la section de fonctionnement d'IdFM (l'épargne brute) et celui de la section d'investissement soient positifs ou nuls ;**
- ◆ **que la différence entre l'épargne brute augmentée des recettes propres d'investissements hors emprunt et l'annuité en capital (ici appelée l'« épargne nette ») soit positive ou nulle.**

**Comme indiqué en partie 1.3.1, les travaux de la mission à partir du modèle d'IdFM montrent qu'en actualisant à date la prévision financière, le respect de la première condition de la règle d'or serait fragilisé dès 2027, et ne serait pas vérifié à compter de 2031.**

L'atteinte de l'équilibre de la section de fonctionnement d'IdFM implique donc un premier besoin de financement de l'établissement qui intervient à moyen terme. Le graphique 20 montre qu'un financement complémentaire de 200 M€ qui croît au taux forfaitaire de 2 % par an (à titre de comparaison la croissance moyenne des recettes de fonctionnement sous-tendue par le modèle actualisé serait de 2,9 % entre 2023 et 2035) par an permet d'avoir une épargne brute positive jusqu'en 2035. Le graphique montre également que pour un même niveau initial, un financement complémentaire immédiat est préférable à un financement ultérieur, dans la mesure où le financement immédiat permet de diminuer le besoin d'endettement à court terme et dégrade donc moins la situation financière de l'établissement à long terme. Par construction tous les développements figurant dans la présente annexe concernant les montants de financements complémentaires permettant de respecter les contraintes applicables à IdFM font l'hypothèse que ces financements ne servent pas à IdFM pour accroître ses dépenses de fonctionnement, ses investissements et emprunts au-delà des prévisions figurant dans la présente annexe.

**Graphique 20 : Impact sur l'épargne brute d'IdFM d'un financement complémentaire forfaitaire de 200 M€**



Source : Mission.

### 3.2. Le respect des engagements contractuels d'IdFM vis-à-vis de la BEI afférents à la capacité de désendettement implique des financements supplémentaires moindres qu'estimé par IdFM, mais nettement supérieurs à ceux prévus en 2020

Du fait de la faiblesse de l'épargne brute projetée, l'actualisation de la trajectoire financière d'IdFM réalisée par la mission fait apparaître une capacité de désendettement (CDD)<sup>29</sup> insuffisante dès 2024. Du fait d'un dénominateur très proche de zéro voire négatif, les valeurs de la CDD seraient mêmes aberrantes à compter de 2027 (cf. graphique 21) car trop élevées en valeur absolue.

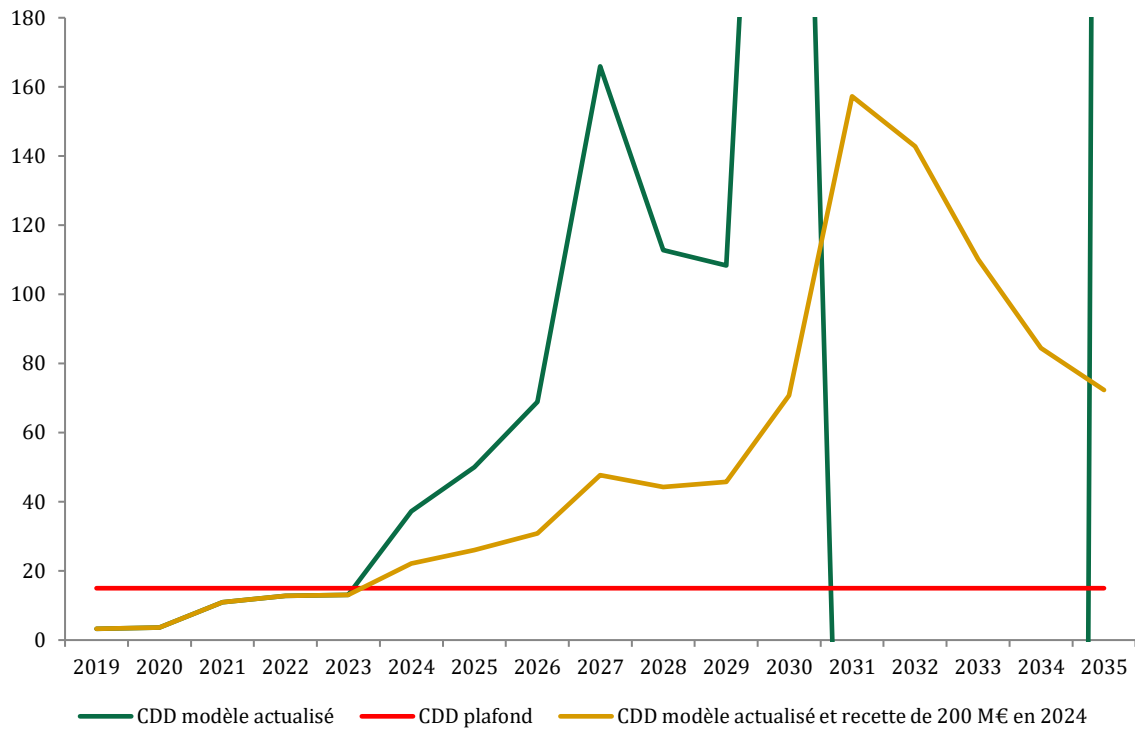
**Or, comme l'avait rappelé la précédente mission conjointe IGF/CGEDD, IdFM est contraint par les limites de soutenabilité fixées par ses bailleurs, en particulier la banque européenne d'investissement (BEI), qui impose contractuellement de ne pas dépasser quinze ans de capacité de désendettement (CDD) sur deux années successives sous peine de devoir rembourser de façon anticipée les montants souscrits. Cet indicateur serait également surveillé par les autres établissements de crédit ainsi que les agences de notation en vue des émissions obligataires. C'est la raison pour laquelle IdFM et la mission de 2020 avait retenu ce critère pour calculer le besoin de financement complémentaire d'IdFM, en estimant annuellement le montant nécessaire à IdFM pour présenter une CDD exactement de 15 années. Avec cette méthodologie (cf. graphique 22) :**

- ♦ la mission de 2020 estimait un besoin croissant de ressources allant de 0,2 Md€ en 2026 à 1,0 Md€ en 2031 ;
- ♦ IdFM estime un besoin croissant de ressources allant de 0,8 Md€ en 2024 à 2,8 Md€ en 2035 ;
- ♦ la mission actuelle estime un besoin inférieur, allant de 0,5 Md€ en 2024 à 0,9 Md€ en 2035, avec un pic à 1,4 Md€ en 2031.

<sup>29</sup> Capacité de désendettement (en années) =  $\frac{\text{Encours de la dette}}{\text{Épargne brute} + \text{produit des amendes}}$

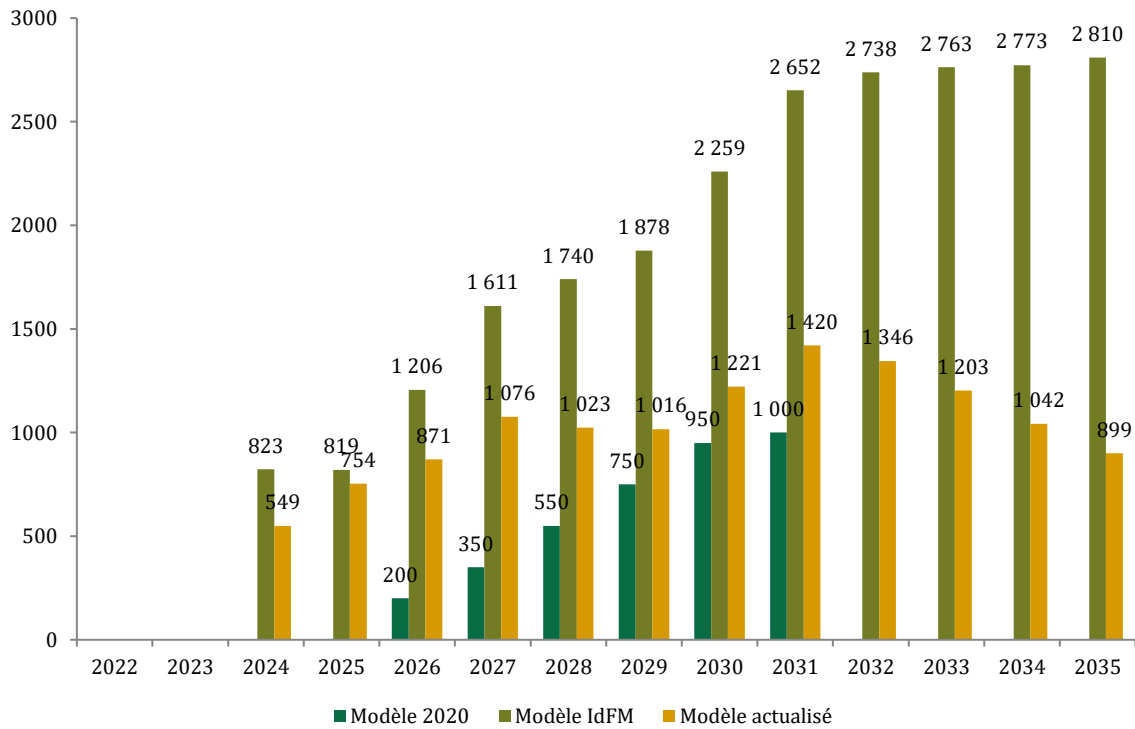
## Annexe I

**Graphique 21 : Évolution de la capacité de désendettement (CDD) – échelle tronquée**



*Source : Mission.*

**Graphique 22 : Comparaison des besoins de financement annuels permettant d'atteindre chaque année une CDD de 15 ans, selon les modèles de prévision**

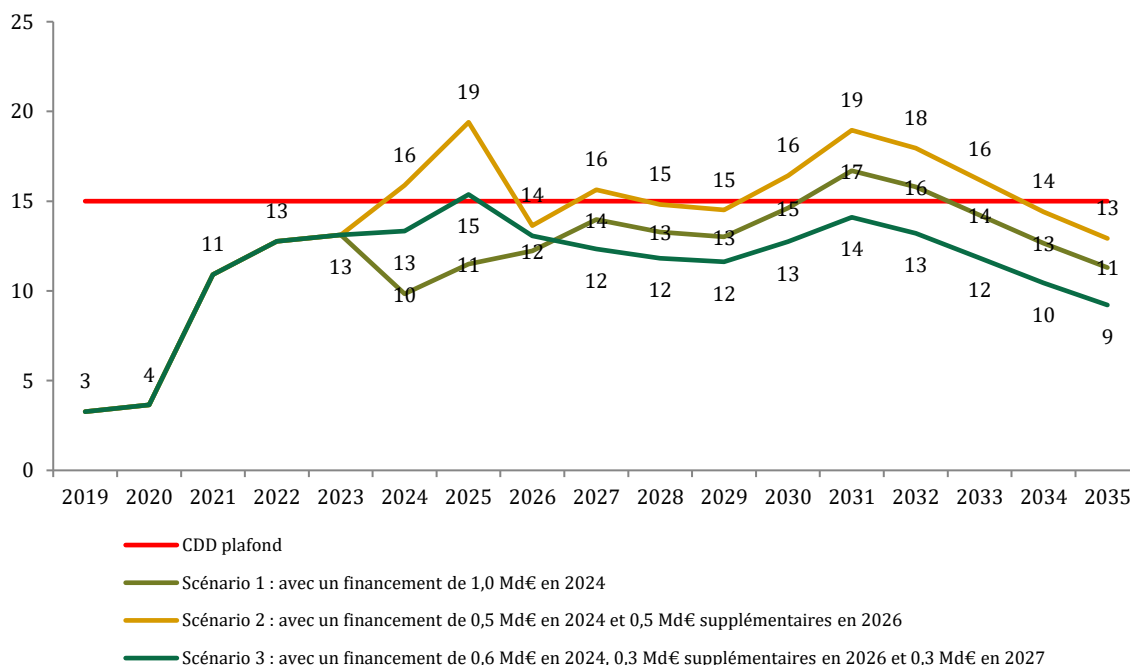


*Source : Mission.*

Les besoins de financement présentés au graphique 22 ne constituent qu'un scénario possible parmi plusieurs pour assurer, compte tenu des hypothèses de prévisions retenues, que la capacité de désendettement (CDD) reste toujours inférieure à 15 ans sur la période considérée. En effet, comme l'avait déjà rappelé la mission d'inspection de 2020, plusieurs scénarios sont possibles pour estimer les financements complémentaires qu'IdFM doit s'assurer de percevoir. À cet égard, et comme déjà signalé en partie 3.1 sur l'équilibre de la section de fonctionnement, l'anticipation de la contrainte permet de limiter les niveaux annuels de financements supplémentaires. **On constate en effet que plus l'intervention est tardive, plus le cumul du besoin de financement est important** (cf. graphique 20 et graphique 23). À cet égard, le graphique 23 présente plusieurs scénarios en guise d'illustration :

- ◆ **scénario 1** : apport d'un financement complémentaire<sup>30</sup> à IdFM de 1,0 Md€ en 2024. Ce scénario permettrait de respecter la contrainte BEI pesant sur la CDD à court terme. Celle-ci dépasserait légèrement la durée de 15 ans en 2031 et 2032 (16,7 et 15,8 ans) mais dans de faibles proportions, à une période où la marge d'erreur est élevée ;
- ◆ **scénario 2** : apport d'un financement complémentaire à IdFM de 0,5 Md€ en 2024 et 0,5 Md€ supplémentaires en 2025. Même s'il apporte autant de financements cumulés que le scénario 1, celui-ci ne permettrait pas de respecter la contrainte BEI pesant sur la CDD ni à court terme (19,4 ans en 2025) ni à moyen et long termes (2030-2033) ;
- ◆ **scénario 3** : apport d'un financement complémentaire à IdFM de 0,6 Md€ en 2024, 0,3 Md€ supplémentaires en 2026 et 0,3 Md€ supplémentaires en 2027. Dans ce scénario, la CDD serait supérieure à 15 ans uniquement en 2025 (15,4 ans), ce qui permettrait le respect de la clause BEI sur l'ensemble de la période.

**Graphique 23 : Évolution de la capacité de désendettement (CDD) selon différents scénarios avec financements supplémentaires (en années)**



Source : Mission.

<sup>30</sup> Dans l'ensemble des scénarios présentés, le financement complémentaire croît au taux forfaitaire de 2 % par an (à titre de comparaison la croissance moyenne des recettes de fonctionnement sous-tendue par le modèle actualisé serait de 2,9 % entre 2023 et 2035)

**Même si les simulations présentées par la mission n'épuisent pas toutes les possibilités de respect de la contrainte applicable à la CDD d'IdFM, un scénario de financement proche du scénario 3 paraît davantage adapté/approprié** que les autres. En effet, ce scénario prend en compte le besoin de financement de court terme d'IdFM (dès 2024) puis retarde de deux ou trois ans le financement complémentaire afin de laisser du temps à IdFM et éventuellement à d'autres acteurs de discuter et de prendre les mesures correctrices permettant de produire les effets escomptés.

Le maintien d'une CDD inférieure ou égale à 15 ans implique donc un second besoin de financement de l'établissement, après celui signalé concernant l'équilibre de la section de fonctionnement d'IdFM. Ce besoin intervient à court terme, dès la période 2024-2025. Par construction, le respect du critère BEI implique une section de fonctionnement à l'équilibre alors que la réciproque n'est pas vraie.

### **3.3. L'actualisation du modèle de prévision d'IdFM soulève la question de la soutenabilité d'IdFM à horizon dix ans, dans la mesure où l'établissement pourrait être amené à ne plus pouvoir autofinancer ses annuités en capital**

Comme indiqué à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), applicable à IdFM, une des composantes de la « règle d'or » des collectivités territoriales est que **la différence entre l'épargne brute augmentée des recettes propres de la section d'investissement<sup>31</sup> hors emprunt et l'annuité en capital (ici appelée l'« épargne nette ») soit positive ou nulle.**

Cette règle n'avait pas été rappelée dans le rapport inter-inspections de 2020 mais a fait l'objet d'un rappel à la mission actuelle de la part d'IdFM et d'un signalement dans le document d'orientation budgétaire pour 2023, dans la mesure où les projections de long terme faisaient état d'une « épargne nette » négative à compter de 2033 même après apport de financements permettant de respecter la clause de la BEI présentée en 3.2. À cet égard, la mission constate (cf. graphique 24) que :

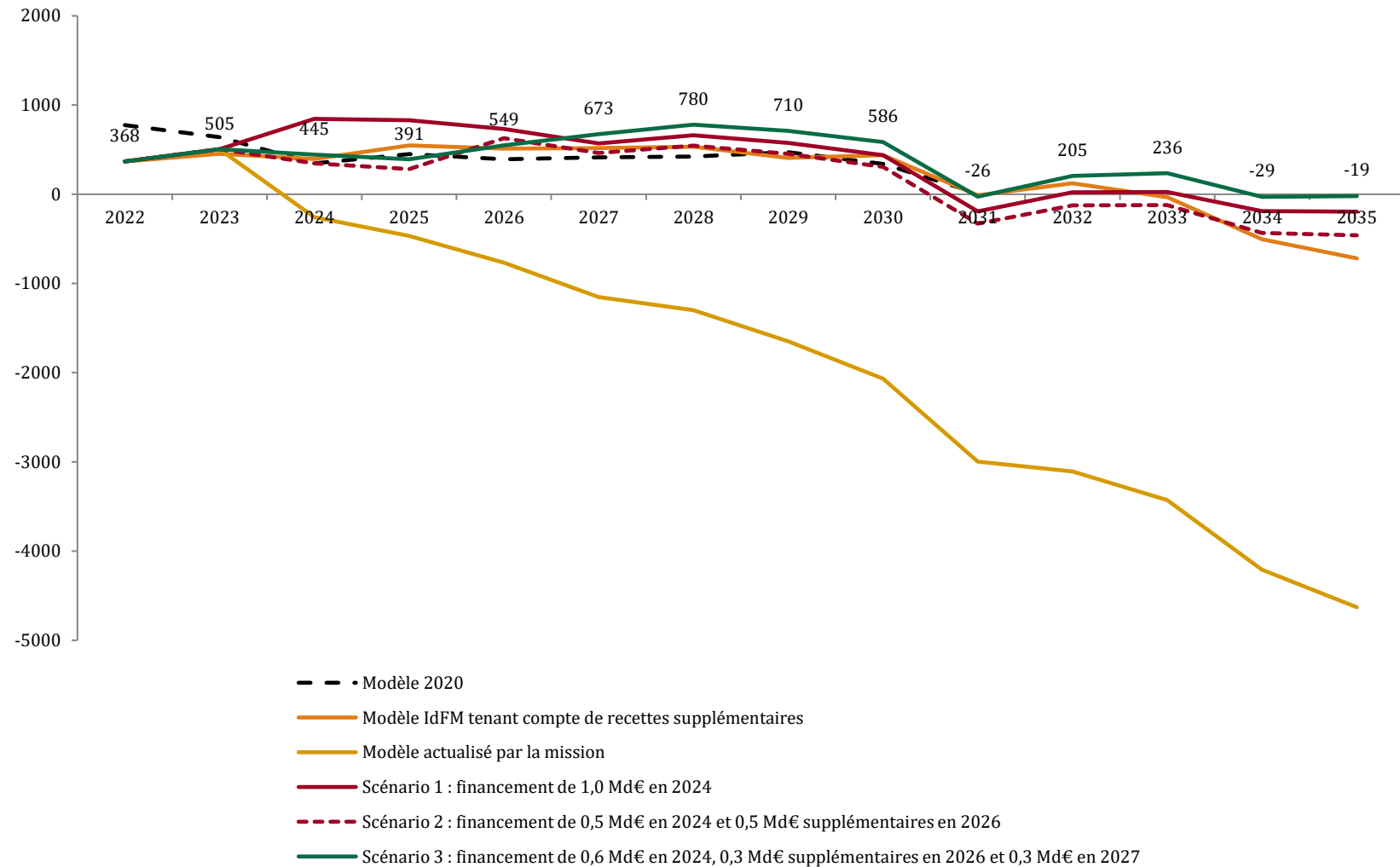
- ◆ cette composante de la règle d'or des collectivités territoriales ne serait pas respectée sans l'apport de financements supplémentaires ;
- ◆ **parmi les scénarios présentés en parties 3.1 et 3.2, seul le scénario 3 permettrait globalement de respecter cette deuxième composante de la règle d'or des collectivités territoriales**, avec toutefois une prévision d'épargne nette très proche de zéro et même faiblement négative en 2031, 2034 et 2035, années pour laquelle la marge d'erreur de prévision est élevée.

---

<sup>31</sup> Ces ressources propres sont listées dans le guide pratique du contrôle budgétaire élaboré par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Il s'agit des ressources provenant des exercices antérieurs, des ressources propres externes et autres recettes financières (fonds globalisés d'investissement et subventions d'investissement affectées globalement, etc.) des ressources propres internes ou autofinancement de l'exercice (virement de la section de fonctionnement, amortissements, provisions, charges à répartir, produits des cessions, etc.). En prévision, dans le cas d'IdFM, ces ressources propres sont supposées nulles, et l'épargne nette correspond donc à l'épargne brute diminuée de l'annuité en capital.

## Annexe I

**Graphique 24 : Évolution de l'épargne nette d'IdFM selon différents scénarios, éventuellement avec financements supplémentaires (en M€)**



Source : Mission.

### 3.4. Non simulée par IdFM une autre clause contractuelle liant l'établissement à la BEI implique un niveau de financements supplémentaires plus élevé que la seule contrainte applicable à la capacité de désendettement

Les projections d'IdFM et la précédente mission inter-inspections déterminent un besoin de financement supplémentaire à partir de la clause contractuelle BEI afférente à la capacité de désendettement (cf. 3.2). **Toutefois, une autre clause engage IdFM vis-à-vis de la BEI dans la mesure où son « épargne brute annuelle ne [doit pas être] inférieure à un virgule un (1,1) fois l'annuité courante en principal et intérêts de sa dette pendant deux (2) exercices consécutifs ».**

Compte tenu des projections actualisées par la mission, cette clause est en réalité plus difficile à respecter à long terme que les trois contraintes présentées en 3.1, 3.2 et 3.3 : **les trois scénarios présentés supra ne permettraient pas de respecter ce ratio de 1,1 dès 2029 (cf. graphique 25). C'est pourquoi la mission a simulé deux autres scénarios qui permettent de respecter cette contrainte.** Leur impact sur la CDD et l'épargne nette sont présentés sur le graphique 26 et sur le graphique 27 :

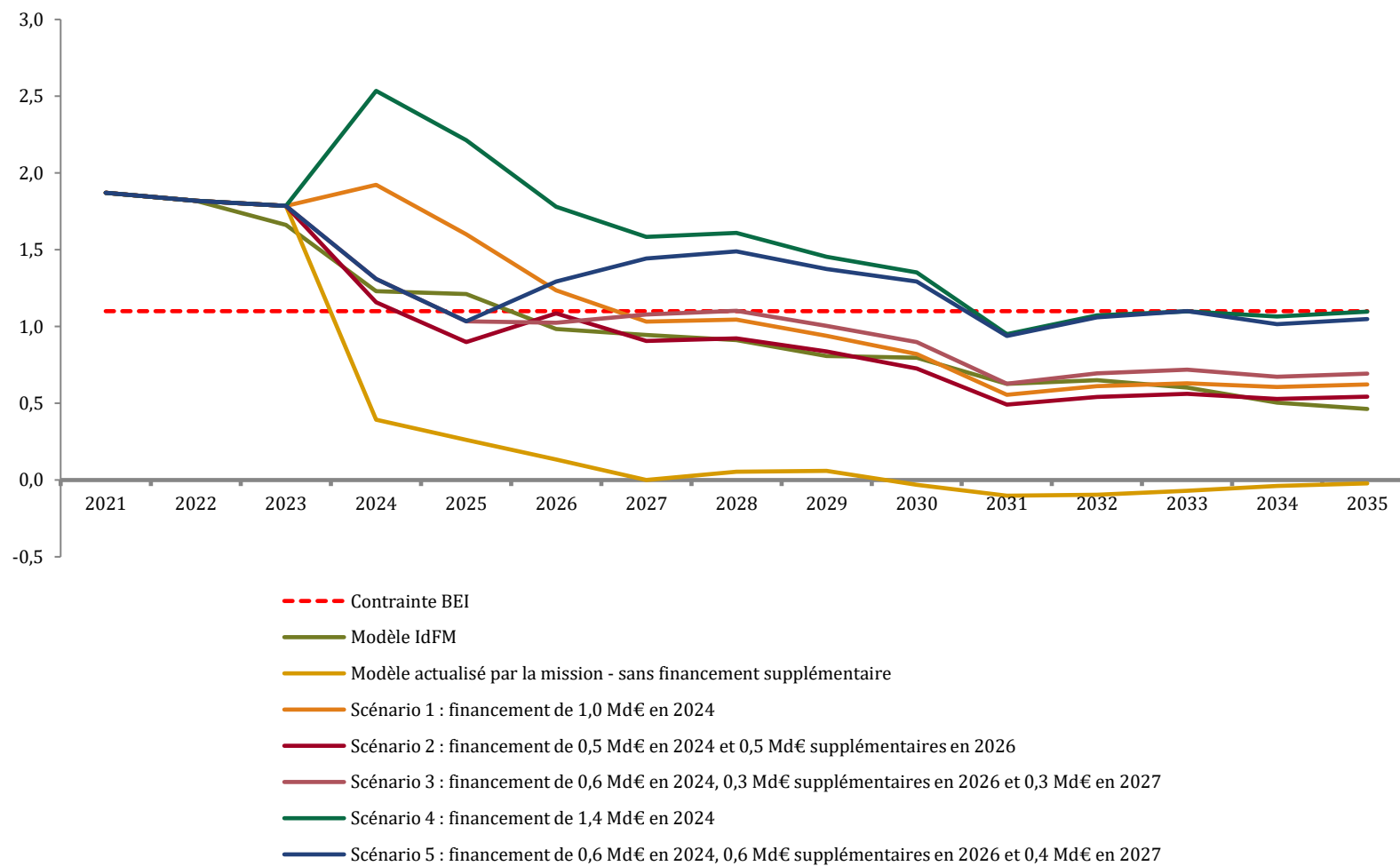
- ◆ **scénario 4** : apport d'un financement complémentaire à IdFM de 1,4 Md€ en 2024. Dans ce scénario, le seuil de 1,1 du ratio BEI ne serait pas atteint uniquement en 2031 et la clause serait donc respectée. Le ratio CDD serait considérablement réduit (il atteindrait 5 années en 2035 contre 9 pour le scénario 3) et l'épargne nette serait élevée sur l'ensemble de la période de prévision (0,9 Md€ en moyenne entre 2031 et 2035) ;
- ◆ **scénario 5** : apport d'un financement complémentaire à IdFM de 0,6 Md€ en 2024, 0,6 Md€ supplémentaires en 2026 et 0,4 Md€ supplémentaires en 2027. Dans ce scénario, le ratio BEI serait quasiment respecté sur la période : il serait très légèrement inférieur à 1,1 en 2031 et 2034-2035, années avec une marge d'erreur élevée.

**Même si la clause de la BEI relative aux annuités de dette nécessite davantage de financements supplémentaires que les autres contraintes pesant sur IdFM, la mission propose de ne pas la retenir** dans la mesure où elle ne repose pas sur une obligation légale comme celle prévue à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Elle relève ainsi de la relation directe entre IdFM et un de ses bailleurs, et pourrait donc faire l'objet d'une négociation visant à en lever temporairement les effets. Cela d'autant plus que le scénario 3 mis en avant par la mission, avec un apport – séquentiel entre 2024 et 2027 – de 1,2 Md€ au total permettrait à IdFM non seulement de respecter la règle d'or des collectivités ainsi que l'autre clause du contrat BEI afférent à la capacité de désendettement.



## Annexe I

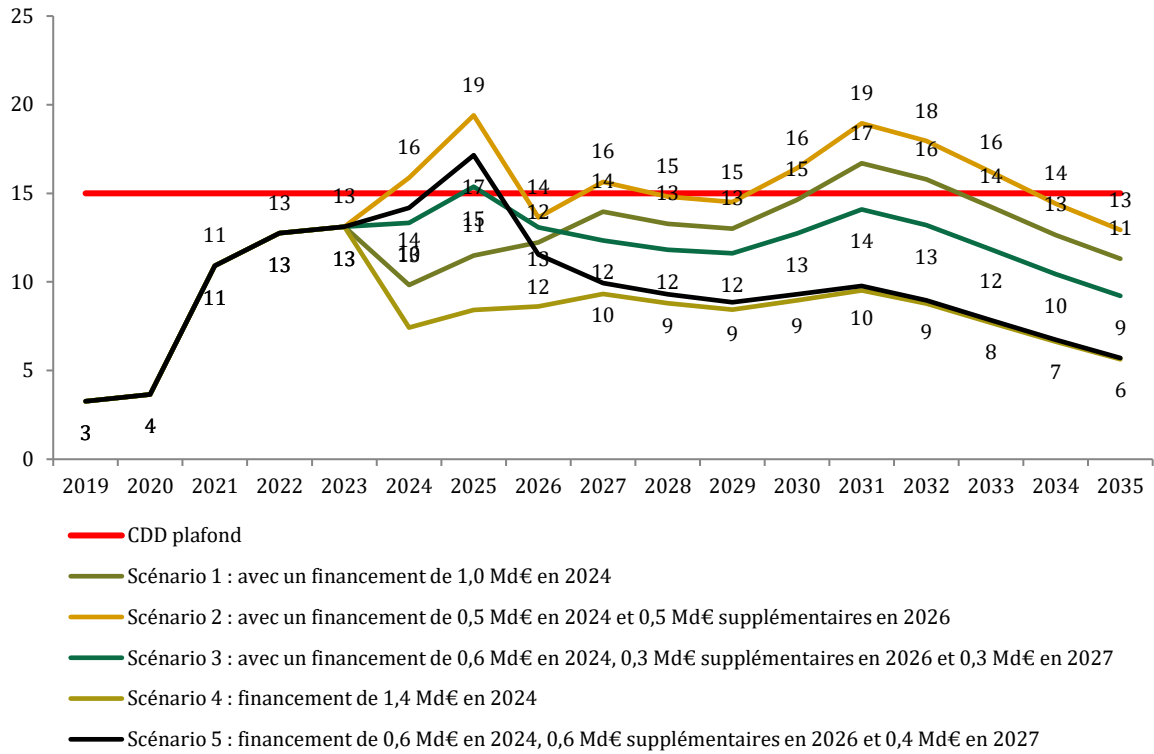
**Graphique 25 : Évolution du ratio épargne brute sur échéance de remboursement de dette selon différents scénarios avec financements supplémentaires**



Source : Mission.

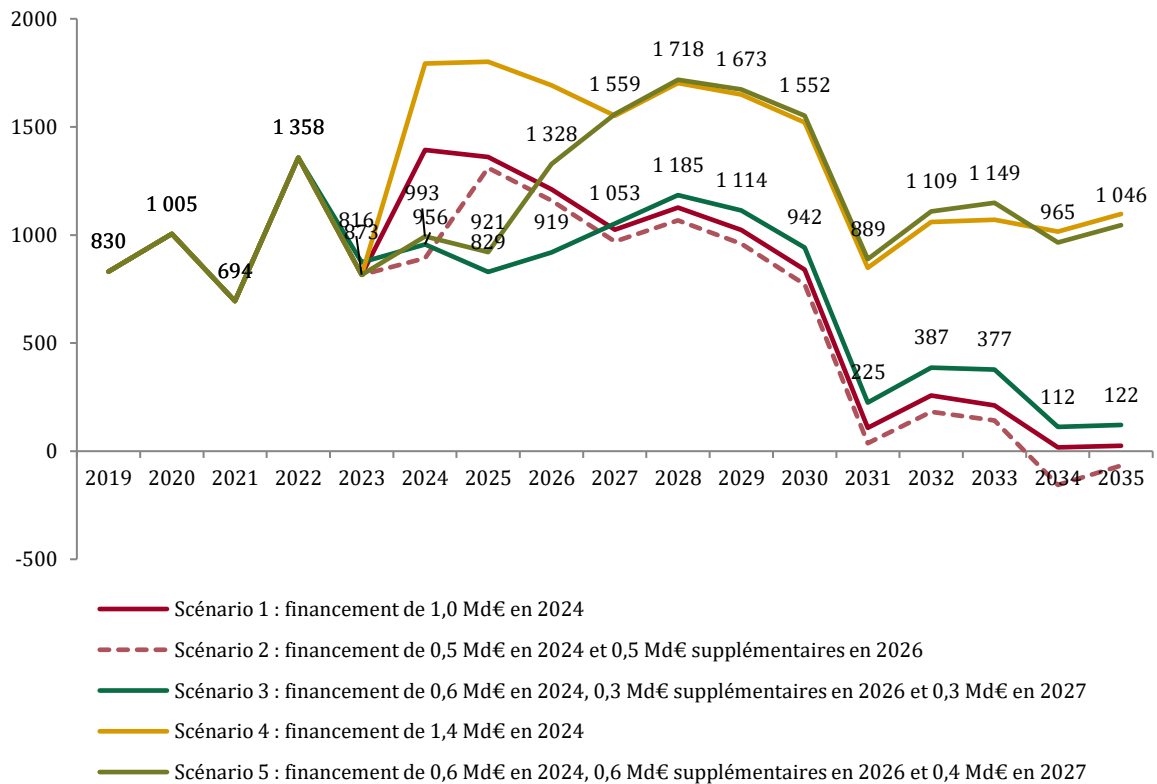
## Annexe I

**Graphique 26 : Évolution de la capacité de désendettement (CDD) des scénarios 1 à 5 (en années)**



Source : Mission.

**Graphique 27 : Évolution de l'épargne nette d'IdFM des scénarios 1 à 5 (en M€)**



Source : Mission.

#### 4. Les tests de sensibilité réalisés permettent d'identifier les principaux leviers susceptibles d'influer sur le niveau du besoin de financement

Les tests de sensibilité du modèle visent les objectifs suivants (cf. tableau 9) :

- ◆ déterminer les principaux facteurs qui influent de manière significative sur le besoin de financement d'IdFM ;
- ◆ **prioriser les principaux leviers à mobiliser ;**
- ◆ apprécier la sensibilité du besoin de financement aux hypothèses retenues dans le modèle et déterminant la trajectoire financière d'IdFM.

Les variables testées sont les principales données d'entrée du modèle qui ont une influence sur plusieurs postes budgétaires et dont les variations ne se traduisent pas directement par une évolution du besoin de financement du même montant. À titre d'exemple, aucun test n'est réalisé sur la rémunération SGP.

**Les tests sont réalisés sur le scénario de référence retenu par la mission et présentés dans les parties 1 et 2.** Les variables d'entrée sont augmentées ou diminuées d'une valeur donnée sur chaque année de la période de prévision. Le tableau 9 présente ensuite une évolution à la hausse ou à la baisse d'un certain nombre d'indicateurs choisis pour illustrer les contraintes financières pesant sur IdFM et présentées en partie 3 à savoir :

- ◆ la règle d'or des collectivités territoriales, à travers :
  - la variation de l'épargne brute. Pour apprécier la détérioration du solde de fonctionnement selon les variantes, le tableau recense le nombre d'années durant lesquelles l'épargne brute est inférieure à 200 M€ ;
  - la variation d'épargne nette. Sur l'ensemble de la période de prévision chaque variante précise quel est la somme cumulée des épargnes nettes annuelles lorsqu'elles sont négatives ;
- ◆ les clauses contractuelles liant la BEI et IdFM à travers :
  - la capacité de désendettement, en années, qui est calculée pour chaque année de la période de prévision. La CDD moyenne est présentée pour chaque variante ;
  - le « besoin de financement » tel que calculé par IdFM et la mission de 2020 et qui vise à atteindre chaque année une CDD de 15 ans exactement ;
  - l'épargne brute rapportée à l'échéance annuelle de remboursement de dette (capital + intérêts). La moyenne des ratios annuels (qui doivent tous être supérieurs à 1,1) est présentée pour chaque variante.

Les valeurs simulées ont été déterminées de manière à ce qu'elles puissent être considérées comme réalistes, même si les probabilités d'occurrence des évolutions et les taux de variation des données ne sont pas directement comparables entre-elles.

**Les résultats des tests de sensibilité permettent d'identifier les principaux leviers pour réduire le besoin de financement<sup>32</sup> :**

- ◆ **à la main d'IdFM, le levier le plus puissant pour réduire le besoin de financement est la politique tarifaire<sup>33</sup> ;**
- ◆ le versement mobilité présente également un effet important sur le besoin de financement, mais dépend d'une modification législative ;
- ◆ **les contributions statutaires ont un effet intermédiaire, non négligeable ;**
- ◆ les gains de productivité des opérateurs de transport, la variation des taux d'intérêt et la répartition de l'endettement n'ont qu'une faible incidence sur le besoin de financement.

---

<sup>32</sup> Les cases de couleur verte indiquent les variantes qui conduisent à une amélioration de la situation financière d'IdFM par rapport au scénario central retenu. Les cases de couleur rouge indiquent les variantes qui détériorent cette situation. Dans chaque cas, la couleur est d'autant plus foncée que l'effet de la variante simulée est important sur la trajectoire financière.

<sup>33</sup> Seule une variation des recettes totales est simulée, qu'elle provienne d'une augmentation du trafic ou d'une hausse tarifaire. Dans ce dernier cas, la hausse tarifaire devra être supérieure à la hausse de rendement prévu, de manière à tenir compte de l'élasticité de la demande aux prix.

Annexe I

**Tableau 9 : Résultats et interprétation des tests de sensibilité**

Grandeur prévue	Variation simulée	Effet sur les critères d'analyse						
		Épargne brute (EB)	Épargne nette (M€)	Capacité de désendettement (critère BEI n°1)	EB sur échéance de remboursement (critère BEI n°2)	Besoin de financement (calcul méthode IdFM - M€)	Amélioration (+) ou détérioration (-) de la trajectoire	Ampleur de l'effet
<b>Indicateur retenu</b>		<b>Nombre d'exercices où l'EB est &lt; à 200 M€</b>	<b>Cumul des exercices négatifs</b>	<b>Moyenne</b>	<b>Moyenne</b>	<b>Cumul</b>	<b>+ ou -</b>	<b>De + à +++</b>
<b>Valeur cible</b>		<b>&gt;0</b>	<b>&gt;0</b>	<b>&lt;15</b>	<b>&gt;1,1</b>	<b>0</b>	<b>Non applicable (N.A.)</b>	<b>N.A.</b>
<b>Valeur de référence de l'indicateur dans la trajectoire financière actualisée</b>		<b>10</b>	<b>-13 189</b>	<b>-120</b>	<b>0</b>	<b>12 421</b>	<b>N.A.</b>	<b>N.A.</b>
Versement mobilité	+1% pour chaque année 2024-2035	0	-5 154	33	0,5	6 040	+	+++
	-100 %	-100 %	-61 %	-128 %	81 %	-51 %	-	
	-1% pour chaque année 2024-2035	12	-20 869	-11	0,1	18 311	-	
Recettes tarifaires	+1% pour chaque année 2024-2035	20 %	58 %	-91 %	-67 %	47 %	+	+++
	-100 %	-100 %	-46 %	-135 %	59 %	-39 %	-	
	-1% pour chaque année 2024-2035	12	-18 936	-65	0,1	16 836	-	
Contributions statutaires	+1% pour chaque année 2024-2035	20 %	44 %	-45 %	-50 %	36 %	+	++
	-100 %	-100 %	-13 %	∞	15 %	-14 %	-	
	-1% pour chaque année 2024-2035	8	-11 435	-∞	0,3	10 678	-	
Taux d'intérêt	+1% pour chaque année 2024-2035	10	-14 825	-25	0,3	13 681	-	+
	-100 %	-100 %	-13 %	∞	15 %	-14 %	-	
	-1% pour chaque année 2024-2035	10	-14 825	-25	0,3	13 681	-	
	0 %	0 %	12 %	-79 %	-14 %	10 %	-	
Taux d'intérêt	+0,4 pt de marge créancier pour chaque année 2024-2035	10	-14 550	-57	0,3	13 144	-	+
	-100 %	-100 %	-10 %	-52 %	-12 %	6 %	-	
	-0,4 pt de marge créancier pour chaque année 2024-2035	8	-11 873	-136	0,3	11 698	+	
	-20 %	-20 %	-10 %	14 %	13 %	-6 %	+	

Annexe I

Grandeur prévue	Variation simulée	Effet sur les critères d'analyse						
		Épargne brute (EB)	Épargne nette (M€)	Capacité de désendettement (critère BEI n°1)	EB sur échéance de remboursement (critère BEI n°2)	Besoin de financement (calcul méthode IdFM - M€)	Amélioration (+) ou détérioration (-) de la trajectoire	Ampleur de l'effet
Répartition de l'endettement	Part de l'obligataire : +10 pts et BEI : -10 pts	10	-12 135	-22	0,3	12 473	-	+
		0 %	-8 %	-82 %	-1 %	0 %		
	Part de l'obligataire : -10 pts et BEI : +10 pts	10	-14 294	-439	0,3	12 369	+	
		0 %	8 %	266 %	0 %	0 %		
Productivité des OT	+0,25 pt de productivité chaque année (à partir 2024 pour SNCF, 2025 pour RATP)	10	-13 093	240	0,3	11 740	+	+
		0 %	-1 %	-300 %	0 %	-5 %		
	-0,25 pt de productivité chaque année (à partir 2024 pour SNCF, 2025 pour RATP)	10	-14 104	-190	0,3	13 113	-	
		0 %	7 %	58 %	-7 %	6 %		

Source : Mission.

## **ANNEXE II**

# **Parangonnage des financements des transports collectifs urbains en France et à l'étranger**





# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ÎLE-DE-FRANCE PRÉSENTENT DES SPÉCIFICITÉS TANT EN MATIÈRE D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE QUE DE DIMENSION DU RÉSEAU QUI COMPLIQUENT L'EXERCICE DE COMPARAISON .....</b>	<b>2</b>
1.1. La taille et la densité du réseau en Île-de-France n'ont pas d'équivalent en France mais peuvent mieux être comparées à celles de grandes métropoles internationales telles que Londres, Berlin ou New-York .....	2
1.1.1. <i>À l'échelle de la France, l'Île-de-France représente en moyenne 75% du trafic TCU en voyageurs.km.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le réseau des transports franciliens est davantage comparable par sa taille à celui de métropoles internationales comme Londres, Berlin ou New-York.....</i>	<i>5</i>
1.2. L'organisation administrative des transports collectifs franciliens est intégrée autour d'une autorité organisatrice unique, Île-de-France Mobilités, qui couvre tout le périmètre de la région .....	7
1.2.1. <i>La loi a consacré le binôme Région et EPCI en matière d'organisation des mobilités.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Île-de-France Mobilités résulte d'une organisation originale .....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>L'organisation administrative des transports en commun et les partages de compétences à l'international diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre ...</i>	<i>9</i>
1.3. Si les grandes métropoles sont confrontées à des enjeux similaires en matière de transports collectifs dans un contexte de décarbonation, les investissements massifs en Île-de-France liés aux extensions de réseau et au renouvellement des matériels compliquent encore plus les comparaisons .....	10
1.3.1. <i>Londres, Royaume-Uni.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>Berlin, Allemagne .....</i>	<i>12</i>
1.3.3. <i>New-York, États-Unis.....</i>	<i>12</i>
<b>2. LE VERSEMENT MOBILITÉ, PRINCIPALE RECETTE D'IDFM, REPRÉSENTE UNE PART MOINS IMPORTANTE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT QU'EN PROVINCE MAIS SUR UN CHAMP PLUS ÉTENDU, QUI COMPREND L'ÉQUIVALENT DES TER .....</b>	<b>14</b>
2.1. Le versement mobilité est la première recette des AOM en France mais les effets de périmètre, causés par la prise en charge par IdFM de l'équivalent du TER en régions, masquent la spécificité francilienne .....	14
2.1.1. <i>Les taux de versement mobilité sont supérieurs en Île de France, mais alors qu'en province il finance seulement les TCU, il contribue également en Île-de-France au financement de l'exploitation de l'équivalent des TER.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>La contribution du versement mobilité aux recettes des AOM est en augmentation dans la majorité des AOM étudiées et semblable en Île-de-France et en province à périmètre comparable .....</i>	<i>16</i>
2.2. À l'international, la contribution des entreprises au financement des transports passe également principalement par le recours à la fiscalité .....	19
2.2.1. <i>Londres, Royaume-Uni.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Berlin, Allemagne .....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>New-York, États-Unis.....</i>	<i>21</i>

<b>3. LA CONTRIBUTION DES USAGERS EN ÎLE-DE-FRANCE EST PLUS ÉLEVÉE QU'EN PROVINCE EN VALEUR ABSOLUE ET EN PART DES RECETTES D'EXPLOITATION, MAIS REPOSE SUR DES TARIFS NETTEMENT EN DEÇÀ DES MOYENNES EUROPÉENNES AU REGARD DE L'OFFRE DE SERVICE .....</b>	<b>22</b>
3.1. Les recettes tarifaires représentent une proportion plus élevée des recettes d'exploitation d'IdFM par rapport aux AO de province mais pour une offre de service considérablement supérieure .....	22
3.1.1. <i>Une majorité des AOM étudiées revalorise régulièrement ses tarifs et dispose de recettes tarifaires moins élevées en proportion qu'en région parisienne, mais pour une offre de service plus faible.....</i>	<i>22</i>
3.1.2. <i>Toutes les AOM françaises étudiées disposent de tarifs adaptés aux différentes catégories d'usagers fréquentant le réseau de TCU, avec de grandes disparités.....</i>	<i>24</i>
3.1.3. <i>La part des recettes tarifaires dans les recettes de fonctionnement des AOM est plus faible en province mais pour une offre de service plus faible également.....</i>	<i>25</i>
3.1.4. <i>L'intégration du périmètre TER conduit à renforcer le constat d'une plus forte participation en proportion des usagers franciliens .....</i>	<i>26</i>
3.1.5. <i>Néanmoins, en comparaison d'autres métropoles internationales, les usagers franciliens participent moins au financement des transports et bénéficient de tarifs nettement inférieurs.....</i>	<i>28</i>
3.2. L'État est intervenu, en France et à l'étranger, pour pallier les baisses de recettes d'exploitation pendant la crise sanitaire, sous forme de compensation de pertes de recettes et de prêts .....	32
3.2.1. <i>En France, la baisse des fréquentations a été moins importante en province que pour Île-de-France Mobilités.....</i>	<i>32</i>
3.2.2. <i>À l'international, les autorités les plus dépendantes des recettes tarifaires ont été les plus touchées par la crise et les aides ont principalement consisté en des subventions de fonctionnement pour pallier ces pertes.....</i>	<i>34</i>
<b>4. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANCILIENNES RÉPOND À DES RÈGLES SPÉCIFIQUES ET REPRÉSENTE UNE PART FAIBLE ET EST STABLE DANS LES RECETTES D'EXPLOITATION D'IDFM DES DERNIÈRES ANNÉES .....</b>	<b>38</b>
4.1. La contribution des collectivités territoriales franciliennes répond à des règles de répartition spécifiques et représente une part limitée dans les budgets des départements et de la Région.....	38
4.1.1. <i>Rappel des règles de répartition.....</i>	<i>38</i>
4.1.2. <i>Une part limitée dans les budgets de la Région Île de France et des départements.....</i>	<i>39</i>
4.2. Les contributions directes des collectivités locales représentent environ 14 % des recettes d'exploitation d'IdFM contre 21 % en moyenne dans les autres métropoles de province retenues.....	41
4.2.1. <i>Les niveaux de contribution des collectivités locales au financement des TCU sont variables mais plus élevés en province qu'en Île-de-France.....</i>	<i>41</i>
4.2.2. <i>L'exploitation des TER est en majorité financée par les concours publics des régions .....</i>	<i>42</i>
4.3. À l'international, les contributions des acteurs publics sont en moyenne plus élevées dans les autres métropoles européennes, mais avec des organisations administratives parfois très différentes .....	43
4.3.1. <i>Londres, Royaume-Uni .....</i>	<i>44</i>
4.3.2. <i>Berlin, Allemagne .....</i>	<i>44</i>
4.3.3. <i>New-York, États-Unis.....</i>	<i>45</i>

## INTRODUCTION

Cette annexe compare, à l'aide d'un parangonnage, le financement des transports collectifs urbains, et plus particulièrement les contributions des collectivités membres d'Île-de-France Mobilités (IdFM) avec celles des principales autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ailleurs en France et à l'étranger. L'objectif est de constater et de mettre en perspective la place particulière de l'Île-de-France dans le paysage des transports urbains français, européens et internationaux. Ce rôle d'IdFM s'appréciera au travers d'une comparaison avec plusieurs agglomérations sur les aspects suivants :

- ◆ le mode de gouvernance et le périmètre de compétence des autorités organisatrices de la mobilité (transports en commun, voirie, ...) ;
- ◆ les contributions des différents acteurs (collectivités locales, État central, usagers, entreprises) au financement du système de transports collectifs ;
- ◆ les systèmes de tarification.

Les finalités de cette étude peuvent être multiples, notamment :

- ◆ déterminer le degré de comparabilité entre l'Île-de-France et les autres agglomérations retenues en France et à l'international ;
- ◆ mesurer et comparer les taux de participation relatifs des différents types de ressources, usagers, taxes affectées ou concours publics, au financement de l'exploitation des transports publics ;
- ◆ identifier les bonnes pratiques en matière de modèle de tarification ;
- ◆ éclairer la mise en place de mesures nouvelles à partir de références extérieures.

La mission a retenu les quatre plus grandes métropoles françaises après Paris (Marseille, Lyon, Toulouse et Lille) ainsi que trois villes étrangères (New York, Londres et Berlin) qui paraissent les plus comparables avec l'Île-de-France au regard de critères qui seront explicités dans l'étude tels que la population, la richesse par habitant, la taille du réseau de transports urbains et la proximité administrative. Un certain nombre d'éléments vont cependant conduire à s'entourer de précautions dans l'appréciation des résultats du parangonnage :

- ◆ **en Île-de-France, il y a superposition entre le territoire de l'autorité organisatrice urbaine et celui de la Région.** Ce n'est pas le cas ailleurs en France, chaque région comprenant plusieurs AOM. Toutes les régions participent au financement des transports régionaux (trains express régionaux (TER), bus interurbains, bus scolaires). Toutefois, seules les AOM « urbaines » bénéficient du versement mobilité et financent les transports collectifs urbains (TCU) de leurs périmètres. Ainsi, pour prendre en compte l'ensemble des contributions des collectivités locales au financement des transports urbains, il est nécessaire de considérer celles de tous les acteurs (régions, communes, départements, EPCI) qui n'ont pas les mêmes compétences en Île-de-France et ailleurs. La mission se concentrera principalement sur les TCU par souci de comparabilité, même si les dépenses relatives aux TER seront aussi examinées. Par TCU on désigne l'ensemble des services de transport public destinés à répondre aux besoins de déplacement des habitants d'une agglomération ou d'une ville et dépendant d'une AOM « urbaine » ;
- ◆ **à l'étranger, les organisations politiques, administratives et fiscales sont différentes. Les compétences des différents niveaux de collectivités et des autorités organisatrices de la mobilité peuvent également différer.** Ainsi, certaines autorités organisatrices disposent de la compétence voirie, comme à Londres, mais pas en France.

La mission remercie l'ensemble des services économiques régionaux des ambassades de France à Londres, Berlin et Washington pour leur contribution à ce parangonnage ainsi que le Groupement des autorités responsables de transport (GART), l'*European metropolitan transport authority* (EMTA) et l'Union internationale des transports publics (UITP).

## 1. Les transports collectifs en Île-de-France présentent des spécificités tant en matière d'organisation administrative que de dimension du réseau qui compliquent l'exercice de comparaison

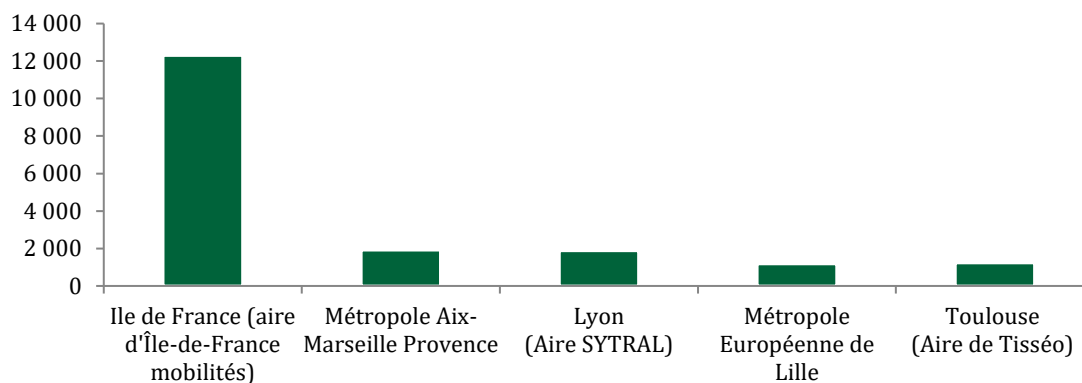
### 1.1. La taille et la densité du réseau en Île-de-France n'ont pas d'équivalent en France mais peuvent mieux être comparées à celles de grandes métropoles internationales telles que Londres, Berlin ou New-York

#### 1.1.1. À l'échelle de la France, l'Île-de-France représente en moyenne 75<sup>1</sup>% du trafic TCU en voyageurs.km

Pour étudier la place d'IdFM dans le paysage des AOM françaises, la mission a fait le choix de considérer dans son étude les cinq AOM des unités urbaines françaises les plus peuplées, y compris l'Île-de-France. Ces AOM sont par ailleurs les seules en France (à l'exception de Rennes) à disposer d'un réseau de métro. En France, IdFM semble donc davantage comparable à ces AOM, même si cette partie illustre à différents égards la spécificité francilienne.

Tout d'abord, l'Île-de-France est une région française peuplée de 12,2 millions d'habitants soit 18,8 % de la population française. Du point de vue des mobilités urbaines, IdFM est la seule AOM en France mêlant le niveau régional et urbain, disposant ainsi à la fois de la compétence dont disposent usuellement les régions en matière de transport interurbain (notamment par TER) et des intercommunalités en matière de transport urbain. Ces particularités font que le territoire recouvert par IdFM est plus de six fois plus peuplé que ceux des autres AOM françaises les plus importantes (Sytral pour Lyon, Tisséo pour Toulouse, Aix-Marseille Provence) comme le montre le Graphique 1.

**Graphique 1 : Population (en milliers d'habitants) des principales AOM disposant d'un réseau de métro en 2020**



*Source : Insee, Recensement de la population (RP), exploitation principale.*

En outre, le territoire francilien ayant une densité de population plus importante que celui des autres AOM françaises étudiées, dispose aussi d'infrastructures de transports en commun plus importantes comme le montre le tableau 1 ne tenant pas compte des lignes de RER et de Transilien parcourant l'Île-de-France, ni des lignes de TER parcourant les autres AOM.

<sup>1</sup> En considérant la totalité du trafic francilien, c'est-à-dire une part du trafic équivalent à celui des TER (voir chapitre 3.1.4).

## Annexe II

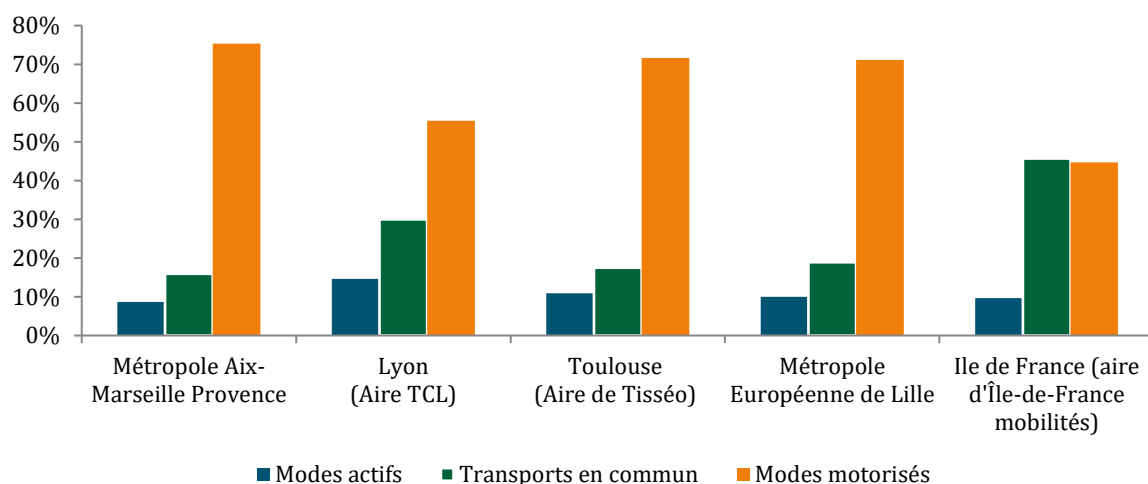
**Tableau 1 : Réseaux de métro, tramway et bus des cinq plus grandes AOM françaises**

AOM	Longueur du réseau de métro (km)	Longueur du réseau de tramway (km)	Nombre de lignes de bus
Île-de-France Mobilités	226,9	156,7	1 500
Sytral	32,1	77,9	178 (plus 315 lignes scolaires)
Tisséo	28,2	24,8	148
Métropole Européenne de Lille	43,7	17,5	152
Aix-Marseille Provence	22,7	18,3	500

*Source : Île-de-France Mobilités, Sytral, Tisséo, Métropole européenne de Lille, Aix-Marseille Provence.*

Cette densité de population et ce réseau historique parisien puis francilien, développé pour la partie métro essentiellement au début des années 1900 peuvent en partie expliquer les différences de parts modales dans les trajets quotidiens « domicile-travail » mise en relief par le Graphique 2. La part des TCU dans ces trajets est ainsi considérablement plus importante en Île-de-France et dans l'agglomération lyonnaise que dans les autres AOM, et inversement corrélée à l'utilisation de moyens motorisés. Les seules distances moyennes « domicile-travail » ne peuvent expliquer totalement cette différence puisqu'elles sont similaires sur les AOM étudiées (à l'exception d'Aix-Marseille Provence qui est moins dense). Ainsi, d'après l'INSEE<sup>2</sup>, cette distance était en 2021 en moyenne de 18,9 km en Île-de-France, 15,3 km pour les habitants de la métropole du Grand Paris (desservie par le métro), 17,3 km pour Toulouse Métropole, 18 km dans la Métropole Européenne de Lille, 20,6 km pour la Métropole de Lyon et 27 km à Aix-Marseille.

**Graphique 2 : Modes de transport dans les trajets « domicile-travail » en 2019<sup>3</sup>**



*Source : Insee 2021, Recensement de la population (RP), exploitation principale. Modes actifs : marche, vélo (électrique ou non). Modes motorisés : voiture particulière, deux roues motorisés.*

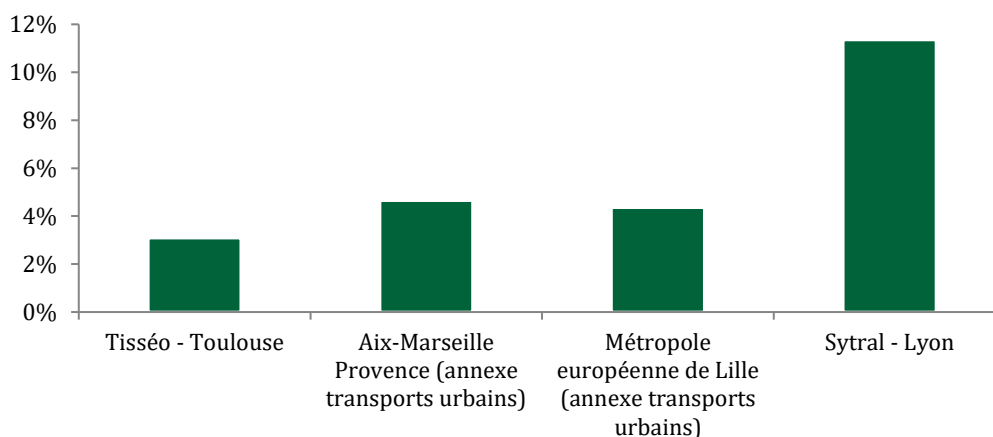
<sup>2</sup> Insee, RP 2018, Metric 2021.

<sup>3</sup> Transports en commun lyonnais (TCL), est le nom du réseau principal de l'AOM Sytral, rassemblant 59 communes de la métropole de Lyon dont Lyon.

## Annexe II

Le graphique 3 illustre la manière dont les facteurs mentionnés, à savoir la différence de population et de part modale se traduit par une fréquentation beaucoup plus élevée du système de TCU en Île-de-France par rapport aux AOM de province. **Ainsi, la plus grande AOM de province, le Sytral à Lyon, a un trafic voyageur environ dix fois moins élevé que celui d'IdFM. Les autres AOM ont toutes un trafic inférieur à 5% du trafic francilien.** Toutes les comparaisons doivent donc s'apprécier au regard de cet effet d'échelle.

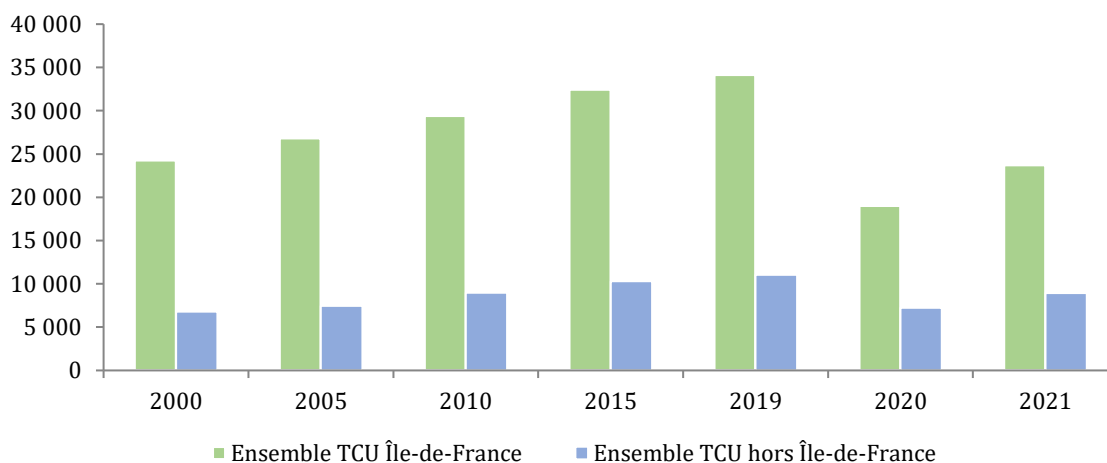
**Graphique 3 : Fréquentation moyenne (nombre de voyages) 2019-2021 dans les quatre plus grandes AOM de province en part de la fréquentation francilienne moyenne sur la même période**



*Source : Enquête annuelle GART, UTP, département statistiques du ministère de la transition et de la cohésion des territoires (MTECT), Omnil.*

**Ainsi, 75% du trafic en voyageurs.km effectué en transports urbains en France (en comptant RER et Transilien) se fait en Île-de-France.** Si le trafic en bus et tramway est légèrement plus élevé en province, le trafic métro et trains urbains est plus élevé en Île-de-France comme le souligne le graphique 4.

**Graphique 4 : Comparaison de la fréquentation des transports en commun urbains en Île-de-France et en régions en voyageurs.km<sup>4</sup> depuis 2000**



*Source : MTECT (SDES), à partir de : Île-de-France Mobilités-Omnil (RATP, SNCF), Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (Cerema, CGDD, DGITM, Gart, UTP), UTP.*

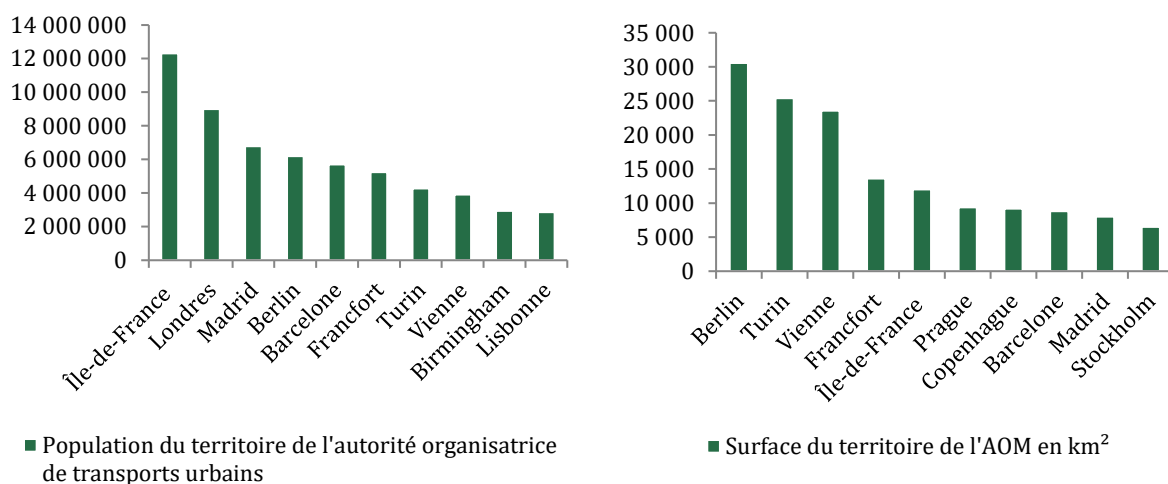
<sup>4</sup> Le voyageur-kilomètre est une unité de mesure qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

### 1.1.2. Le réseau des transports franciliens est davantage comparable par sa taille à celui de métropoles internationales comme Londres, Berlin ou New-York

**Le système de transports en commun francilien n'a pas d'équivalent en France au regard de l'importance de son réseau et de son trafic.** La mission a donc cherché à étudier les agglomérations européennes et mondiales les plus comparables à l'agglomération parisienne selon des critères structurants dans le dimensionnement d'un système de transports en commun, notamment :

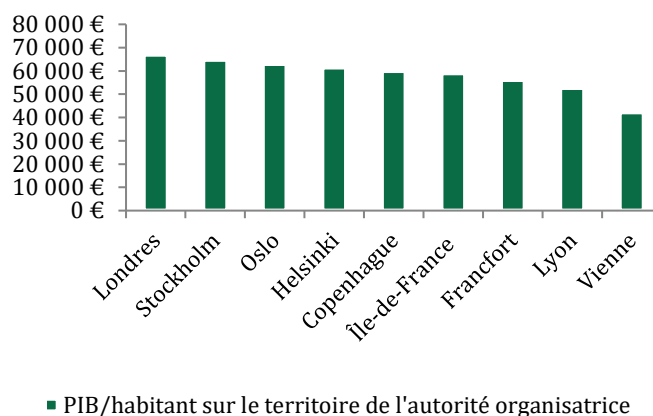
- ◆ population du territoire de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) ;
- ◆ superficie urbanisée du territoire de l'AOM ;
- ◆ richesse par habitants (PIB/hab).

**Graphique 5 : Population (en habitants) et surface urbanisée (en km<sup>2</sup>) des territoires des dix plus grandes AOM européennes membres de l'EMTA**



Source : EMTA baromètre 2022 basé sur les données 2020.

**Graphique 6 : Comparaison de dix agglomérations européennes (en PIB/hab du territoire de l'AOM)**

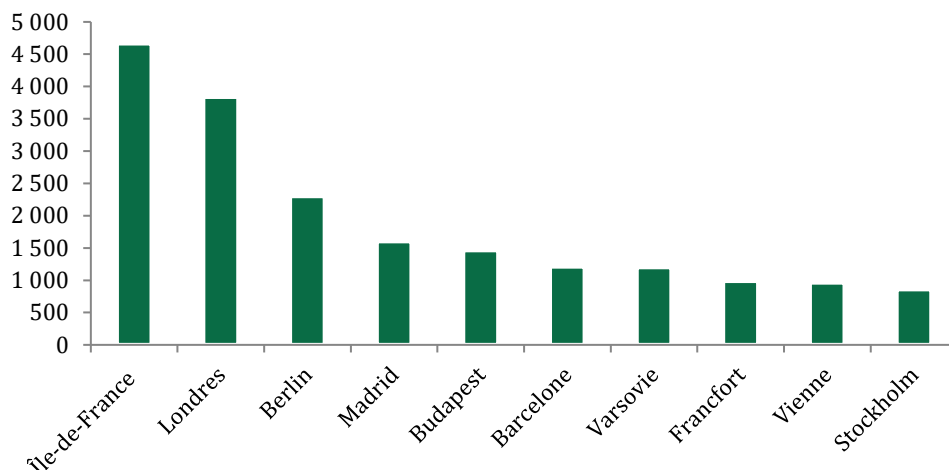


Source : EMTA baromètre 2022 basé sur les données 2020.

IdFM est l'AOM européenne disposant de la plus grande population sur son territoire, devant Londres. Elle fait partie des capitales les plus riches, les plus denses et sur une surface à desservir importante. **Par conséquent, le trafic voyageur en Île-de-France est le plus élevé d'Europe (4 666 millions de voyageurs par an), devant Londres et Berlin (cf. graphique 7).**

## Annexe II

**Graphique 7 : Comparaison du trafic voyageur (en millions de voyageurs/an) de dix agglomérations européennes en 2019**



*Source : EMTA baromètre 2021 basé sur les données 2019.*

L'analyse internationale sera donc concentrée sur les agglomérations les plus proches de l'Île-de-France en matière de trafic voyageur et d'étendue du réseau à savoir :

- ◆ Londres ;
- ◆ Berlin ;
- ◆ New-York.

Ces quatre agglomérations ont des réseaux de transports urbains comparables comme le montre le tableau 2. Ainsi, si l'Île-de-France a un réseau de métro moins étendu en 2023<sup>5</sup> que Londres ou New-York, elle dispose d'un réseau dense de trains urbains, de tramways et de nombreuses lignes de bus.

**Tableau 2 : Description des réseaux de transports urbains**

Ville	Nombre de lignes de métro	Longueur du réseau de métro (km)	Nombre de lignes de tramway	Longueur réseau tramway (km)	Nombre de lignes de trains urbains	Longueur lignes de train urbain (km)	Nombre de lignes de bus
Île-de-France	14	227	12	156	13	1294	1500
Londres	11	402	2	28	3	323	675
Berlin	9	147	22	196	16	N.D.	374
New-York	26	399	0	0	17	N.D.	386

*Source : Services économiques de la DG Trésor, Île-de-France Mobilités, TfL, BVG, VBB, MTA.*

Par ailleurs, les recettes de fonctionnement des mêmes AOM permettent de donner quelques ordres de grandeur et de confirmer la meilleure comparabilité de New-York et Londres avec l'Île-de-France.

<sup>5</sup> Il sera du même ordre de grandeur après la mise en service du Grand Paris Express.



Tableau 3 : Comparaison des recettes de fonctionnement des AOM étudiées en Md€ en 2019

Île-de-France mobilités <sup>6</sup>	MTA (New-York)	TfL (Londres)	VBB (Berlin)
10,8	14,4	7,8	3,2

*Source* : Calculs mission, services économiques régionaux de la direction générale du Trésor, Île-de-France mobilités, TfL, VBB, MTA.

## 1.2. L'organisation administrative des transports collectifs franciliens est intégrée autour d'une autorité organisatrice unique, Île-de-France Mobilités, qui couvre tout le périmètre de la région

### 1.2.1. La loi a consacré le binôme Région et EPCI en matière d'organisation des mobilités

**La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 (LOM) a refondé la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité et l'a étoffée, notamment dans le champ des mobilités actives, partagées et solidaires.**

Une autorité organisatrice de la mobilité (AOM)<sup>7</sup> est l'acteur public compétent pour l'organisation de la mobilité sur son territoire. Elle a un rôle d'animation locale de la politique de mobilité en associant les acteurs du territoire. Elle intervient en organisant des services de mobilité mais aussi en concourant au développement de pratiques de mobilité plus durables et solidaires.

Elle se distingue de la Région, AOM régionale<sup>8</sup> qui est compétente pour les services d'intérêt régional, c'est-à-dire tout service de transport qui dépasse le ressort territorial d'une AOM. Les Régions peuvent aussi être AOM par substitution, à la place d'une communauté de communes lorsque celle-ci n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM dans les délais imposés par la loi.

En un lieu donné, il n'existe toujours qu'une seule AOM au niveau local (soit l'intercommunalité soit la Région par substitution). Il s'agit donc d'une compétence exclusive, exercée par les EPCI à fiscalité propre : métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes.

Les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon, sont de manière obligatoire, autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité<sup>9</sup>. Les syndicats mixtes et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) peuvent également devenir AOM, à la suite d'un transfert de cette compétence de la part de leurs membres.

**Ainsi, deux types de services de transports collectifs permettent les déplacements quotidiens sur les territoires métropolitains ou à destination des métropoles : les services de transports collectifs urbains (TCU) mis en place par les AOM et des services de trains express régionaux (TER) organisés par les Régions.**

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (NOTRe) a appliqué aux départements le principe de spécialité. Dans le domaine des transports, outre la gestion des infrastructures (voirie départementale, ports, aérodromes), ils ne conservent que la seule compétence des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

<sup>6</sup> Reconstitution du périmètre actuel avec les recettes tarifaires qui étaient perçues en partie par RATP, SNCF et Optile.

<sup>7</sup> L. 1231-1-1 et suivants du code des transports.

<sup>8</sup> L. 1231-3 du code des transports.

<sup>9</sup> L. 1231-1 du code des transports.

Les AOM du panel étudié réunissent, autour de la métropole, les structures intercommunales (EPCI) dont le territoire est desservi. Il peut arriver, comme à Lyon, que la Région soit associée. Les TCU sont financés par les recettes tarifaires, le versement mobilité (voir chapitre 2) ainsi que les contributions des collectivités membres de l'AOM. De leur côté, les TER sont financés par les recettes tarifaires et la subvention régionale.

### 1.2.2. Île-de-France Mobilités résulte d'une organisation originale

IdFM est un établissement public chargé de l'organisation du transport public de personnes en Île-de-France et dont le statut est défini par les articles R1241-1 à R1241-66 du code des transports. En plus de la Région Île-de-France, ses membres sont les départements la constituant : Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise<sup>10</sup>. Dans le cadre de la décentralisation, l'État s'est retiré le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de son conseil d'administration, présidé depuis par le président du conseil régional d'Île-de-France.

IdFM est issu de l'évolution de différentes formes d'organisations chargées des transports parisiens, nées à partir des années 1930<sup>11</sup>. Selon le code des transports, qui lui consacre un titre dédié, elle est compétente, notamment, pour organiser des services de transport public de personnes — réguliers, à la demande et scolaires —, des services d'autopartage ou de vélos en libre-service.

**Le cas de l'Île de France se distingue donc du standard mis en place par la LOM et la loi NOTRe dans la mesure où IdFM y est l'autorité organisatrice unique en charge de l'organisation de la mobilité.** Ainsi, alors que dans des métropoles comme Lyon, Marseille, Toulouse ou Lille, les transports urbains et les TER sont organisés par deux autorités distinctes et relèvent de financements autonomes, les équivalents franciliens relèvent tous deux d'IdFM et des mêmes financements (voir chapitre 2). De plus, les départements franciliens restent membres d'IdFM, alors que leur rôle en matière de mobilités a été considérablement réduit sur le reste du territoire.

Cette organisation originale répond à des enjeux spécifiques de la région Île-de-France où la densité de population, et par conséquent le besoin de transports collectifs, sont sans commune mesure avec ce qu'ils peuvent être ailleurs en France (voir chapitre 1.1).

**Une autre particularité francilienne est qu'IdFM dépend d'un groupe de collectivités dont, au contraire de ce qui se passe en province, aucune prise isolément n'a de moyens budgétaires supérieurs à celles de l'AOM.** Ainsi, les budgets de fonctionnement<sup>12</sup> des principales AOM de province représentent au maximum 50 % de ceux de leur plus grande collectivité de rattachement. Il en va de même pour les TER au regard du budget de leur Région. Les dépenses liées aux TER représentent de 15 à 25 % des dépenses de fonctionnement des régions dans l'échantillon considéré. Au contraire, les dépenses réelles de fonctionnement d'IdFM sont presque quatre fois plus élevées que celles de la Région Île de France nettes de péréquation. Ce n'est qu'en considérant les membres d'IdFM dans leur ensemble, que l'on retrouve une proportion comparable à celles observées en province.

---

<sup>10</sup> Article L1241-8 du code des transports.

<sup>11</sup> Le premier organisme de ce type est né du décret-loi du 12 novembre 1938 instaurant le Comité des transports parisiens, au sein duquel les représentants de l'État étaient majoritaires.

<sup>12</sup> Dépenses réelles de fonctionnement.

### 1.2.3. L'organisation administrative des transports en commun et les partages de compétences à l'international diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre

Chaque pays dispose de sa propre organisation politique, administrative et fiscale, notamment en matière de répartition des compétences entre les différents échelons (État central, collectivités territoriales). Ces différences se traduisent par une répartition très hétérogène des sources de financement d'une métropole à l'autre. Les ressources de certaines agglomérations dépendent très fortement de subventions directes de l'État fédéral ou des régions (*Länder*) comme Berlin tandis que d'autres dépendent plus de taxes affectées comme l'Île-de-France ou New-York. Enfin, certaines comme Londres s'appuient en très grande majorité sur les recettes tarifaires.

**Par conséquent, la comparaison internationale des contributions des différentes strates de collectivités territoriales est rendue complexe, voire inopérante pour certains pays fédéraux.** La mission étudie donc les différentes sources de financement des transports urbains mais sur le volet spécifique à la contribution des collectivités, elle se concentre principalement sur les comparaisons nationales (*cf.* 4.3).

#### 1.2.3.1. Londres, Royaume-Uni

En 1999, à la suite d'un référendum tenu à Londres, la loi *Great London Authority Act* a créé officiellement la métropole du Grand Londres, dirigée par la *Greater London Authority* comportant un maire et un conseil municipal directement élus. Le texte comprend une partie dédiée à la politique des transports et qui officialise la création d'un organisme public, *Transport for London* (TfL), en tant qu'AOM de l'agglomération londonienne. TfL débute ses activités en juillet 2000 en reprenant largement les fonctions exercées par son prédécesseur *London Regional Transport* (LRT). LRT était une entreprise nationalisée, directement responsable devant le ministre des Transports, et exploitait les réseaux de métros, bus, autobus et tramways.

TfL ne reçoit plus de dotation gouvernementale depuis 2018 mais la *Greater London Authority* lui reverse une partie des taxes professionnelles locales. À l'exception du métro, TfL délègue l'exploitation des différents modes de transport à des opérateurs privés.

#### 1.2.3.2. Berlin, Allemagne

Le transport de proximité à Berlin et dans le Brandebourg, vaste région qui entoure la capitale, est géré par une seule AOM, la *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg* (VBB). Ce groupement d'AOM regroupe l'ensemble des autorités organisatrices de ces deux régions, offrant une tarification uniforme pour les usagers, là où l'offre de transports de proximité en Allemagne, dans les autres régions, est souvent caractérisée par un morcellement des tarifs (ce avant l'introduction du *Deutschlandticket* en mai 2023). Parmi les entreprises représentées dans le groupement, on trouve la *Berliner Verkehrsbetriebe* (BVG), qui gère le métro, les tramways, les bus et les ferrys de l'agglomération berlinoise. Les « RER » (*S-Bahn*) sont gérés par la *S-Bahn Berlin GmbH* (SBB), société-fille à 100 % de *DB Regio* – elle-même société fille à 100 % de la *Deutsche Bahn*. **En règle générale, le transport public de proximité en Allemagne est divisé en deux catégories : le transport ferroviaire local de passagers, compétence des Länder, et le transport public local de passagers par la route, compétence des arrondissements et des villes-arrondissements (subdivisions des Länder).** Les transports urbains sur rails (métros, trams) appartiennent à la seconde catégorie, les *S-Bahn* (équivalents des RER) à la première. Berlin, ayant le statut de Ville-État, présente donc une particularité dans la gestion de son réseau de transports en commun, puisque qu'elle gère à la fois les transports publics ferroviaires et routiers.

### 1.2.3.3. New-York, États-Unis

**Le réseau de transport en commun de l'agglomération de New York est géré par la Metropolitan Transportation Authority (MTA),** société d'intérêt public créée par l'assemblée législative de l'État de New York en 1965. La MTA est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre une politique unifiée de transport en commun pour la région métropolitaine de New York, comprenant douze comtés dans l'État de New York (« *Metropolitan Commuter Transportation District* » - MCTD) et deux comtés dans l'État du Connecticut. La MTA gère le plus grand réseau de transport d'Amérique du Nord, desservant une population de 15,3 millions d'habitants sur une zone de 13 000 km. Le réseau MTA comprend le plus grand parc d'autobus du pays et plus de rames de métro et de trains de banlieue que tous les autres systèmes de transport en commun américains combinés. La MTA se distingue, par ailleurs, par ses activités d'exploitation et d'entretien de ponts et tunnels payants, ce qui en fait également la plus grande agence de gestion de ponts et tunnels aux États-Unis.

La MTA possède neuf filiales correspondant à ses différentes activités :

- ◆ la *New York City Transit Authority* (NYCTA) est responsable de l'exploitation et de l'entretien du réseau de métro de la ville ;
- ◆ la *MTA Bus Company* (MTABC) est responsable des services de bus ;
- ◆ la MTA exploite deux réseaux de trains de banlieues : le *Long Island Rail Road* (LIRR) et le *Metro-North Railroad* (MNR) ;
- ◆ *Staten Island Railway* (SIR) : métro qui dessert l'arrondissement de Staten Island à New York ;
- ◆ *Bridges and Tunnels* (B&T) : agence d'exploitation de sept ponts à péages et deux tunnels qui assurent les liaisons routières entre les différents comtés de la Ville de New York et avec les comtés voisins ;
- ◆ *MTA Construction and Development* (MTAC&D) : agence créée en 2003 pour centraliser la gestion des grands projets d'investissement de la MTA ;
- ◆ *MTA Grand Central Madison Concourse* (GCMC) : agence créée en 2021 pour exploiter la nouvelle station Grand Central Madison Terminal, partiellement inaugurée en janvier 2023 ;
- ◆ *First Mutual Transportation Assurance Company* (FMTAC) : captive d'assurance directe de la MTA.

### 1.3. Si les grandes métropoles sont confrontées à des enjeux similaires en matière de transports collectifs dans un contexte de décarbonation, les investissements massifs en Île-de-France liés aux extensions de réseau et au renouvellement des matériels compliquent encore plus les comparaisons

Selon les scénarios du Commissariat général au développement durable (CGDD) associés à la stratégie nationale bas carbone (SNBC2), les impératifs de décarbonation font que le trafic voyageurs devrait augmenter en fonction des scénarios de 14 % à 35 % d'ici 2030 par rapport à 2015 et de 37 % à 77 % en 2050 par rapport à la même référence<sup>13</sup>. Face à ce constat et à une hausse du trafic dans les transports urbains observable depuis le début des années 2000 dans toutes les villes étudiées, les AOM font face à des besoins d'investissement importants à la fois pour le renouvellement de leur flotte de métros ou de bus (passage à l'électrique ou au gaz naturel liquéfié) mais aussi pour le développement de nouvelles infrastructures de transport lourd (métro, tramway, trains urbains).

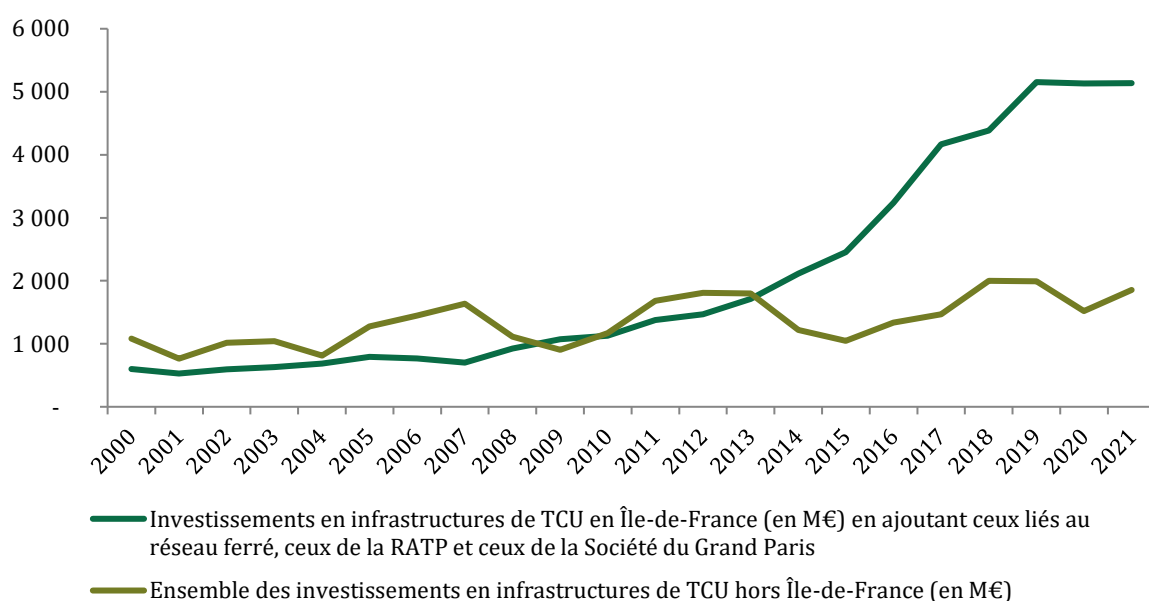
---

<sup>13</sup> Projections de la demande de transport sur le long terme pour la SNBC2, Octobre 2021.

## Annexe II

Ces investissements ne sont pas de même ampleur dans les métropoles étudiées, ce qui complique encore plus la comparaison avec l'Île-de-France dans la mesure où les investissements prévus (Grand Paris Express et autres prolongements) vont conduire à un quasi-doublement de la longueur du réseau de métro francilien. Au niveau national, les projets d'infrastructures prévus n'ont pas d'équivalents hors Île-de-France comme le montre le graphique 8. On remarque que **depuis le début des années 2000, hors Île-de-France, les investissements en infrastructures de TCU<sup>14</sup> semblent suivre les cycles électoraux municipaux et augmentent tendanciellement en euros courants**. En Île-de-France, ces investissements étaient stables et plus faibles qu'en province jusqu'au début des années 2010. **La montée en puissance du Grand Paris Express et des autres prolongements a ensuite conduit à une élévation du niveau des montants investis jusqu'à ce qu'ils se placent à un niveau deux fois et demi plus élevé que leurs équivalents en province.**

Graphique 8 : Évolution des investissements annuels en infrastructures de TCU en Île-de-France et hors Île-de-France en M € courants



*Source* : calculs mission à partir de données du département statistique du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Île-de-France Mobilités-Omnibus (RATP, SNCF), Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (Cerema, CGDD, DGITM, Gart, UTP), UTP.

### 1.3.1. Londres, Royaume-Uni

TfL a achevé trois projets majeurs ces dernières années :

- ♦ l'extension de la ligne de métro *Northern* (septembre 2021) pour un budget final estimé d' 1,1 Md£ (1,25 Md€) et financé par un prêt du gouvernement à la métropole de Londres (GLA), dont le remboursement sera assuré par l'augmentation de taxes (*business rates*) ;
- ♦ l'ouverture de la ligne *Elizabeth* (mai 2022), ligne de trains à haute fréquence de 118km traversant Londres d'est en ouest, empruntée par 600 000 personnes par jour et construite pour un budget final estimé de 18,8 Md£ (21,3 Md€) ;
- ♦ la rénovation de la station de métro Bank dans le quartier financier (février 2023) pour un montant de 700ME (794 M€).

<sup>14</sup> Estimation du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) à partir des données des enquêtes TCU du Cerema (source : Gart, UTP, DGITM, Cerema).

## Annexe II

Par ailleurs, les Jeux Olympiques de 2012 comportaient un important programme d'investissement dans le réseau londonien, pour l'extension de lignes de métro, l'achat de nouveau matériel roulant, ou la création de pistes cyclables. **L'ensemble des investissements réalisés à l'occasion des Jeux Olympiques dans le système de transport londonien est chiffré à 6,5 Md£ (7,4 Md€).**

TfL a identifié plusieurs des projets inscrits par le ministère des Transports dans sa stratégie d'investissement (ex : modernisation des lignes de métro) et commence à les mettre en œuvre (appels d'offre pour le renouvellement du matériel roulant sur le *Dockland Light Railway* par exemple). **Les ressources financières actuelles semblent toutefois insuffisantes pour mener à bien les investissements nécessaires**, en particulier pour le renouvellement du matériel roulant et l'extension des lignes de métro vers les zones les plus désavantagées et mal connectées de l'agglomération. Le niveau d'endettement de TfL est déjà important et s'élève en 2023 à 14 Md£ (15,9 Md€) en augmentation annuelle de plus de 500 M£ (568 M€).

TfL a d'ailleurs **dû renoncer à certains projets comme l'extension au sud de la ligne de métro Bakerloo et la construction d'une ligne « Crossrail 2 »** reliant le nord et le sud de l'agglomération (le coût de ce projet était estimé à 33 Md£ soit 37,5 Md€).

### 1.3.2. Berlin, Allemagne

Depuis quelques années, plusieurs projets localisés (Ostkreuz, Hauptbahnhof) ont vu le jour à Berlin, mais aucune approche globale, conduisant à un vaste programme d'investissements n'a été mis en place ces dernières années. Par ailleurs, **ces projets peuvent difficilement être considérés comme des projets ayant seulement trait aux transports en commun, puisqu'ils bénéficient aussi - et surtout - au transport grande-distance, contrairement au Grand Paris Express (GPE) et aux investissements d'extension du réseau hors GPE.**

Dans le contrat de coalition CDU-SPD, écrit à la suite des élections générales de Berlin tenues en février 2023, Berlin se fixe des objectifs importants en termes de constructions de métros. **Quatre projets doivent être poursuivis pour prolonger les lignes existantes en périphérie de la ville.**

La BVG (l'opérateur qui gère les métros, tramways, bus de Berlin) avait auparavant, publié un document à destination des pouvoirs publics intitulé BVG 2050+. Ce document présente comment le **réseau de lignes de métro pourrait être plus que doublé en trois étapes, passant de 147 kilomètres actuellement à 318 kilomètres.** Les neuf lignes existantes seraient prolongées principalement dans les quartiers périphériques. Une ligne U0 ferait office de nouveau « Ring »<sup>15</sup>, plus excentré, pour pouvoir se déplacer entre les quartiers périphériques sans passer par le centre. **Le document de la BVG ne donne aucune indication sur les coûts prévisionnels. Néanmoins, rien que pour le prolongement d'environ huit kilomètres de la ligne U7 jusqu'à l'aéroport BER, la maire de Berlin Franziska Giffey (SPD) estime les coûts entre 811 et 890 M€, selon le tracé choisi.** Toutefois, ce plan n'a pour le moment pas été adopté.

### 1.3.3. New-York, États-Unis

Approuvé en septembre 2019 et légèrement amendé deux fois depuis, **le plan d'investissements 2020-2024 de la MTA constitue le plus gros investissement de l'histoire de l'agence.**

---

<sup>15</sup> La « Ringbahn » est une ligne de train urbain circulaire autour du centre de Berlin.

## Annexe II

**D'un montant de 55 Md\$ (49,8 Md€), soit plus de 60 % supérieur à la programmation précédente, ses grands axes sont :**

- ◆ la rénovation des stations et l'amélioration de leur accessibilité : plus de 70 stations seront rendues accessibles, dont celles qu'empruntent 60 % des usagers ;
- ◆ le renouvellement des matériels roulants : soit l'achat de plus de 1 900 rames de métro, plus de 2 000 bus et des centaines de trains de banlieue ;
- ◆ la modernisation des systèmes de signalisation des métros et trains les plus fréquentés, qu'empruntent plus de la moitié des usagers ;
- ◆ le financement intégral de mégaprojets (phase 2 du prolongement de la ligne de métro Second Avenue Subway, construction de quatre nouvelles stations Metro-North dans le Bronx) ;
- ◆ l'entretien des ponts, tunnels et autres infrastructures de la MTA afin d'assurer leur bon état de fonctionnement.

Par rapport aux plans précédents, le plan 2020-2024 se consacre davantage aux travaux de réparation et d'entretien et, en proportion, comprend moins d'investissements dans l'extension du réseau et la construction de nouvelles infrastructures. La MTA indique ainsi qu'environ 43 Md\$ (39 Md€), plus de 80 % des financements du programme actuel, bénéficieront à la rénovation des actifs existants.

Au-delà du choix assumé d'une priorisation de l'entretien et du renouvellement des infrastructures pour maintenir ou retrouver le bon fonctionnement du réseau actuel, des investissements conséquents en faveur de l'expansion du réseau avaient déjà été actés dans les plans précédents et sont toujours en cours de réalisation. Ainsi, une grande partie des investissements prévus par les plans précédents n'ont toujours pas été engagés.

## **2. Le versement mobilité, principale recette d'IdFM, représente une part moins importante des recettes de fonctionnement qu'en province mais sur un champ plus étendu, qui comprend l'équivalent des TER**

En France, la principale taxe affectée au financement des TCU est le versement mobilité (VM). Les AOM reçoivent d'autres ressources qui peuvent être assimilées à des taxes affectées comme le produit des forfaits de stationnement ou la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) en Île-de-France. Leur montant restant limité, la mission a concentré ses efforts sur l'analyse du versement mobilité.

En plus du VM, les employeurs privés comme publics doivent prendre en charge 50 % du prix des titres d'abonnements souscrits par leurs salariés pour l'intégralité du trajet entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail accompli au moyen de services de transports publics (y compris la location de vélos) même si plusieurs abonnements sont nécessaires à la réalisation de ce trajet (train + bus par exemple). Cette contribution a cependant été catégorisée dans la part « usagers ». **Ainsi, la contribution des employeurs était de 50 % des recettes de fonctionnement en 2018 en agrégeant le VM et le remboursement employeur contre 43 % pour le VM seul la même année.**

### **2.1. Le versement mobilité est la première recette des AOM en France mais les effets de périmètre, causés par la prise en charge par IdFM de l'équivalent du TER en régions, masquent la spécificité francilienne**

#### **2.1.1. Les taux de versement mobilité sont supérieurs en Île de France, mais alors qu'en province il finance seulement les TCU, il contribue également en Île-de-France au financement de l'exploitation de l'équivalent des TER**

La LOM a renommé le « versement transport » en « versement mobilité ». Il s'applique<sup>16</sup> à tous les employeurs publics ou privés, personnes physiques ou morales qui emploient au moins onze salariés. Le versement mobilité peut être institué par toute autorité organisatrice de la mobilité – mais pas les Régions - lorsque sa population est supérieure à 10 000 habitants<sup>17</sup>.

Le versement mobilité est explicitement conditionné à l'organisation par l'AOM d'un service régulier de transport public de personnes, ce qui n'était pas le cas pour le versement transport quand bien même, en pratique, seules les AOM dotées de services réguliers le levaient avant l'adoption de la LOM. Les taux plafond de VM sont prévus par la loi et varient selon des critères basés sur la taille de la population regroupée et la nature des investissements réalisés.

**Les taux plafonds de VM sont plus élevés en Île-de-France que dans le reste du pays, ces derniers vont de 0,55 % à 2 %<sup>18</sup> en province et de 1,6 % à 2,95 % en Île de France<sup>19</sup> comme le montre la Figure 1.**

---

<sup>16</sup> Articles L.2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>17</sup> Ou si le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme.

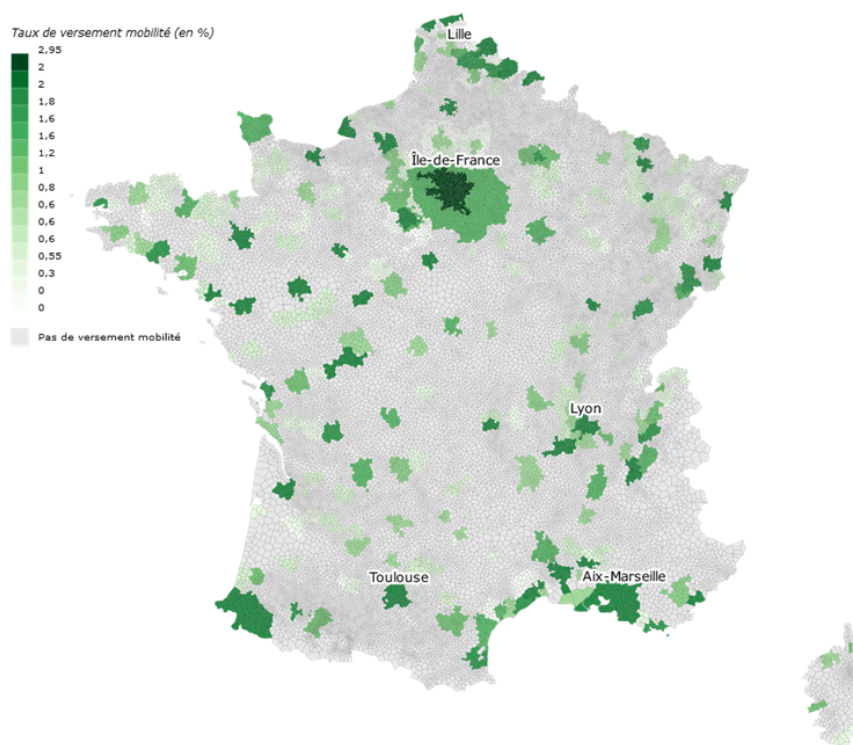
<sup>18</sup> Article L2333-67 du CGCT : 1,75 % plus la majoration de 0,05 % (EPCI) plus la majoration de 0,2 % (communes touristiques).

<sup>19</sup> Article L2531-4 du CGCT.



## Annexe II

Carte 1 : Taux de versement mobilité par commune en France en avril 2023



*Source : Carte mission, données Urssaf.*

L'affectation du VM a été clarifiée de sorte qu'il peut financer toute dépense d'investissement et de fonctionnement de services ou d'actions qui rentrent dans le champ de compétence de l'AOM. C'est le cas par exemple des services de mobilité et de la partie de l'infrastructure associée à sa mise en œuvre (exemple : site propre, infrastructure de transport guidé...). Il peut financer des actions concourant au développement des mobilités actives et partagées ainsi que les mobilités solidaires (ex : pistes cyclables, aires de covoiturage, plateforme de covoiturage, garage solidaire...).

**Toutefois, du fait de l'organisation spécifique à l'Île de France, le versement mobilité y contribue à financer l'équivalent des services de TER qui dépendent en province des Régions qui ne perçoivent pas de versement mobilité.** Par conséquent les comparaisons directes du VM en pourcentage des recettes ou dépenses totales sont à manier avec précaution. Il faut *a minima* essayer de les corriger pour prendre en compte le fait que les entreprises hors Île-de-France ne financent pas, par le VM, l'équivalent des TER même en zone urbaine.

### 2.1.2. La contribution du versement mobilité aux recettes des AOM est en augmentation dans la majorité des AOM étudiées et semblable en Île-de-France et en province à périmètre comparable

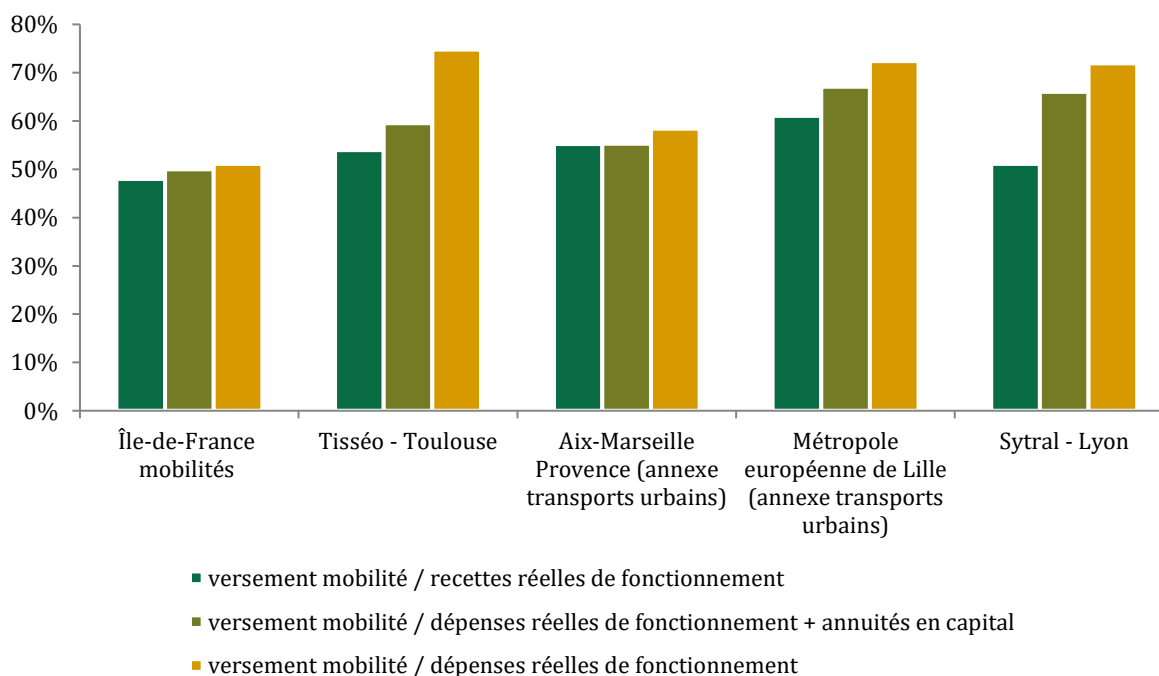
Afin d'analyser la contribution d'un groupe d'acteurs (usagers, entreprises, collectivités locales) au financement du système de transports en commun, il est possible de comparer cette contribution à plusieurs indicateurs financiers du compte de résultat des AOM :

- ◆ les dépenses réelles de fonctionnement qui permettent d'évaluer la part des coûts de fonctionnement assumés par un acteur, le ratio dit « recettes tarifaires sur dépenses réelles de fonctionnement » est ainsi particulièrement scruté ;
- ◆ les recettes réelles de fonctionnement permettent de mesurer la participation des acteurs à l'excédent brut d'exploitation donc à l'investissement outre celle aux dépenses réelles de fonctionnement ;
- ◆ les dépenses réelles de fonctionnement augmentées du remboursement des annuités en capital permettent de tenir compte de l'amortissement des investissements passés.

Ainsi, la part du versement mobilité dans les recettes des AOM dans les budgets 2023 va de 51 % à Lyon à 61 % à Lille (respectivement 47 % et 59 % en 2022). En proportion de leurs dépenses réelles de fonctionnement, ce ratio va de 58 % à Aix-Marseille à 75 % à Toulouse (respectivement 52 % et 79 % en 2022).

Avec des taux de 48 % (en proportion des recettes) et 51 % (en proportion des dépenses), la contribution du versement mobilité en Île de France se situe dans la fourchette la plus basse de l'échantillon.

**Graphique 9 : Contribution du versement mobilité au financement du système de transports en commun en 2023 en fonction de plusieurs indicateurs dans les AOM étudiées**

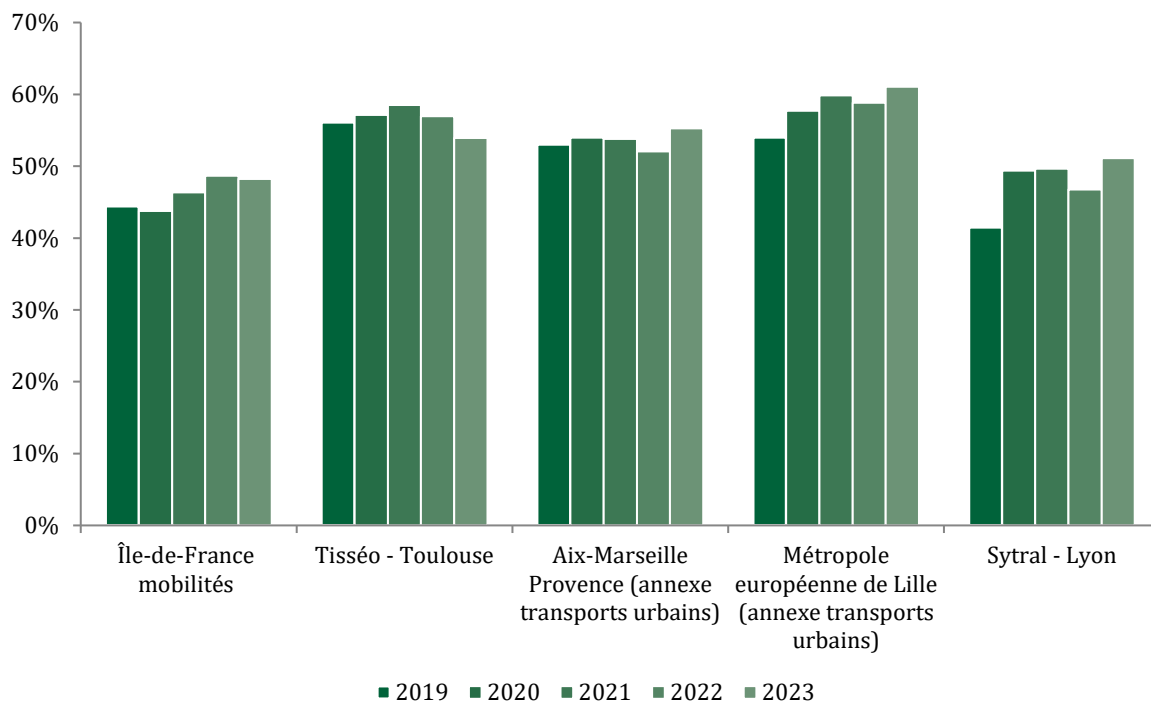


*Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytral.*

## Annexe II

Le graphique 10 montre que dans toutes les AOM sauf à Toulouse, la part du versement mobilité augmente depuis la crise sanitaire dans les recettes des AOM étudiées, du fait notamment de la baisse des recettes tarifaires dans cette période. Elle passe ainsi de 44 % à 48 % en Île-de-France et de 41 % à 51 % à Lyon entre 2019 et 2023 (voir chapitre 3).

**Graphique 10 : Évolution de la part du versement mobilité dans les recettes réelles de fonctionnement des AOM retenues**



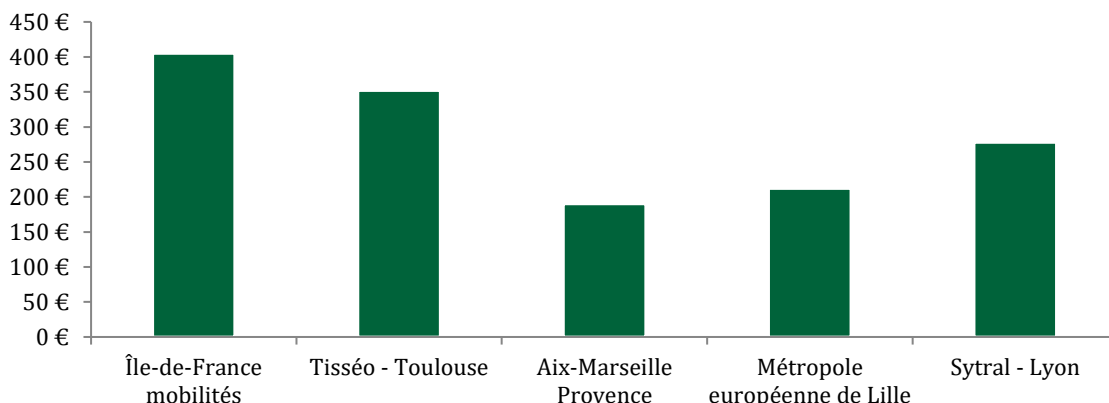
*Source* : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytral.

Pour apprécier le poids du versement mobilité sur un périmètre équivalent à celui des transports urbains en province, la mission a fait l'hypothèse qu'il était possible – en première approche – d'assimiler les services assurés par la SNCF en Île-de-France aux TER régionaux et a soustrait les dépenses correspondantes au total des dépenses d'IdFM. **Avec 78 % en 2023, le ratio correspondant se situe alors dans le haut de la fourchette.**

**Avec plus de 400 € par habitant desservi, la contribution du versement mobilité en Île-de-France est supérieure à ce qu'elle peut être en province.**

## Annexe II

**Graphique 11 : Recettes de versement mobilité par habitant du territoire de l'AOM en moyenne sur 2019-2023**

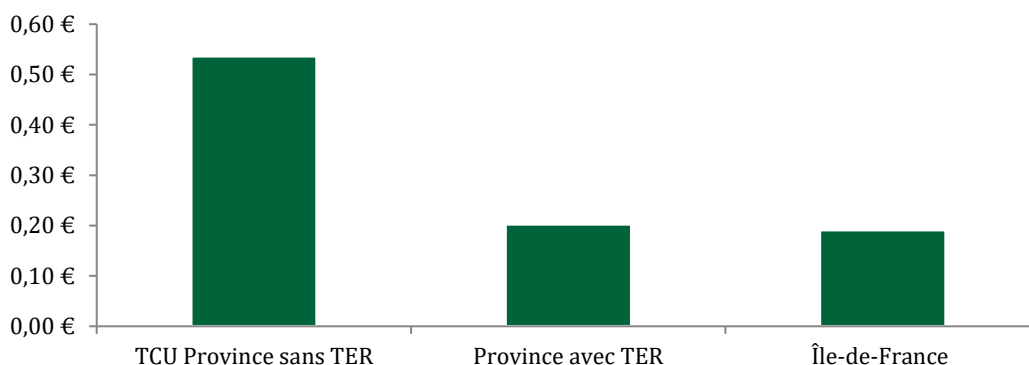


*Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytral.*

Ce constat doit être modulé au regard de l'offre de service comme le montre le graphique ci-dessous où la contribution du VM – ramenée à un périmètre équivalent – est proche voire légèrement inférieure à ce qu'elle est en province. Cet effet est dû à la densité de population en Île-de-France qui conduit à une part modale des transports collectifs plus importante et donc à un volume de voyageurs-km beaucoup plus important. En proportion, cet écart de fréquentation des transports collectifs entre l'Île-de-France et la province est plus important que l'écart de masse salariale ou de taux dont dépendent les recettes de VM.

**Ainsi, malgré des taux plafonds plus élevés, rapportées au trafic, les contributions du VM au financement d'IdFM ou au financement des transports collectifs en province sont semblables à périmètre comparable.**

**Graphique 12 : Comparaison des recettes de versement mobilité par voyageurs.km effectué en transports publics urbains en Province et en Île-de-France (en 2021)<sup>20</sup>**



*Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (SDES), à partir de : Île-de-France Mobilités-Omnil (RATP, SNCF), Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (Cerema, CGDD, DGITM, Gart, UTP), UTP.*

<sup>20</sup> TCU Province sans TER : montant de versement mobilité collecté en province divisé par le nombre de voyageur-km effectués en TCU en province.

Province avec TER : montant de versement mobilité collecté en province divisé par le nombre de voyageur-km en province en additionnant TCU et TER.

## 2.2. À l'international, la contribution des entreprises au financement des transports passe également principalement par le recours à la fiscalité

Outre les deux sources usuelles de revenus pour le financement des transports publics que sont les recettes tarifaires et les contributions publiques, certaines AOM étrangères disposent de ressources issues d'une fiscalité affectée. Le Tableau 4 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** montre que la part de cette fiscalité affectée dans les ressources des AOM est variable, de 0 % pour Berlin à 45 % pour l'Île-de-France. Par ailleurs, une distinction entre ces différentes taxes peut aussi être faite. Ainsi, à New-York il existe un bouquet de taxes de natures différentes avec un équivalent du versement mobilité mais ce dernier ne représente à lui seul que 11 % des recettes d'exploitation contre 44 % pour l'Île-de-France.

**Tableau 4 : Fiscalité affectée au financement des transports en commun et contribution des acteurs économiques**

Ville	Type de fiscalité affectée au financement de l'AOM	Rendement (en % des recettes)	Remboursement employeur
Londres	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Taxe sur les bâtiments à usage professionnel</li> <li>◆ Part de la taxe d'habitation</li> </ul>	18 %	◆ Pas d'obligation
Berlin	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aucune jusqu'à présent</li> </ul>	0 %	◆ Exonérations fiscales pour les employeurs souhaitant rembourser le forfait de leurs employés
New-York	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Versement mobilité employeur</li> <li>◆ Taxe sur les entreprises vendant de l'essence et du diesel</li> <li>◆ Taxe sur les crédits à la consommation</li> <li>◆ Taxe sur les transactions immobilières</li> <li>◆ Taxe sur les locations de véhicules</li> <li>◆ Diverses taxes et redevances d'usage sur le territoire</li> </ul>	36 %	◆ Pas d'obligation
Île-de-France	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Versement mobilité</li> <li>◆ Part additionnelle de TICPE</li> </ul>	45 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Employeurs tenus de rembourser 50 % du prix de l'abonnement</li> <li>◆ Exonérations fiscales sur un remboursement à 75 % jusqu'à fin 2023</li> </ul>

*Source : Mission sur la base des contributions des services économiques régionaux (SER).*

### 2.2.1. Londres, Royaume-Uni

**La dotation gouvernementale, que TfL ne reçoit plus depuis avril 2018, a été en partie remplacée par le « Business Rates Retention scheme », mécanisme par lequel la Great London Authority reverse à TfL une partie des recettes de cette taxe.** Les *Business Rates* ou *non-domestic rates* reposent sur l'occupation de bâtiments à usage professionnel comme les magasins, bureaux, pubs, entrepôts, usines, les locations de vacances ou les chambres d'hôtes. Cette taxe se rapproche de la cotisation foncière des entreprises collectée en France. Dans ce cadre, TfL a reçu l'année dernière de 494,1 M£ pour ses dépenses de fonctionnement et 1,35 Md£ pour ses dépenses d'investissement. S'y ajoutent 51,6 M£ issus du *council tax precept*, via lequel la *Great London Authority* reverse une partie de sa part de la *council tax* (similaire à la taxe d'habitation française), dont le taux est révisé chaque année par le maire de Londres. Cette part de la *council tax* destinée à TfL a augmenté à trois reprises entre 2021 et 2023 de respectivement 15 £, 20 £ et encore 15 £ en moyenne. Le maire avait présenté ces hausses comme nécessaires pour augmenter les revenus de TfL, l'une des conditions fixées par le gouvernement pour le versement des aides d'urgence.

Les employeurs britanniques ne sont pas tenus de rembourser totalement ou partiellement les abonnements en transports en commun de leurs salariés. De manière individuelle, certains peuvent proposer des prêts à taux zéro afin d'acheter un abonnement annuel. Les dépenses de transports quotidiennes ne font pas non plus l'objet d'avantages fiscaux.

**TfL bénéficie également d'une partie des revenus issus des péages urbains pour circuler dans le centre-ville** (congestion charge) et dans la zone à très faibles émissions, où seuls les véhicules les plus polluants s'acquittent d'un péage. Dans le cadre des plans d'aides d'urgence, le maire de Londres a été contraint en juin 2020 d'augmenter les horaires d'application et le montant de la congestion charge à 15 £/jour et à étendre le périmètre de la zone à très faibles émissions en octobre 2021. Cette dernière mesure a toutefois rapporté « moins qu'espéré » selon TfL, en raison de l'évolution plus rapide qu'anticipée du parc automobile.

### 2.2.2. Berlin, Allemagne

**Les entreprises ne participent pas au financement des transports en commun à Berlin, qui ne bénéficient par ailleurs pas de taxes affectées.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, des exonérations fiscales sont prévues pour les entreprises qui souhaitent subventionner l'usage des transports en commun pour leurs employés, dispositif comparable au dispositif français en la matière.

La charge que représente pour les finances publiques le financement des transports en communs pousse la ville-État de Berlin, comme d'autres collectivités, à réfléchir à un « troisième pilier de financement », à côté des deux piliers actuels que sont les usagers et les contributions publiques. Une étude de faisabilité, commandée par la ville-État, étudie différentes pistes avec une double analyse juridique et économique et suggère trois options :

- ◆ un prélèvement général pour les transports en communs ;
- ◆ un péage urbain ;
- ◆ des frais de stationnement généralisés sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Ces options sont néanmoins très controversées. Ainsi, dans la région *Bade-Wurtemberg*, le contrat de coalition entre *Die Grünen* (les Verts) et la *CDU* souhaite proposer une « garantie de mobilité », où chaque territoire du Land doit être desservi de 5h00 à minuit à partir de 2030, en contrepartie d'un prélèvement obligatoire (« *Mobilitätspass* ») recueilli par les communes. Cette idée, qui verrait le *Bade-Wurtemberg* être la première région à garantir une source supplémentaire de financement, a provoqué une véritable levée de bouclier dans la région, en particulier venant des communes rurales et de l'association des automobilistes (21,5 M de membres en Allemagne).

### 2.2.3. New-York, États-Unis

**Outre les recettes tarifaires et les subventions des collectivités locales, la MTA à New-York bénéficie de plusieurs taxes affectées :**

- ◆ la **Payroll Mobility Tax (PMT)** est une **taxe équivalente au versement mobilité français**. Elle est payée par les acteurs économiques qui ont des salariés dans la région métropolitaine de New-York. Pour les employeurs, son taux est fonction du montant de la masse salariale acquittée par trimestre<sup>21</sup>. Pour les travailleurs indépendants, la taxe s'applique dès lors que leurs revenus dépassent 50 000 \$, au taux unique de 0,34 %. Certaines entreprises et organisations comme les écoles publiques ou privées, les bibliothèques en sont cependant exemptées. Les gains issus de cette taxe se sont élevés à 1,8 Md \$ en 2019 soit 11% des recettes de la MTA<sup>22</sup> ;
- ◆ la *Metropolitan Mass Transportation Operating Assistance (MMTOA)* ou fonds d'aide à l'exploitation du transport en commun métropolitain est alimenté par :
  - les taxes de vente et redevances d'usage applicables sur le territoire des douze comtés de l'État de New York desservis par la MTA (*Metropolitan Commuter Transportation District - MCTD*) ;
  - la taxe de franchise des sociétés (*Corporate Franchise Tax*) à laquelle sont soumises les sociétés de transport et de télécommunications de l'État de New York, ainsi que les sociétés tous secteurs confondus dont les revenus d'activité dans l'État de New York dépassent 1 M\$ ;
  - la surtaxe pour ces mêmes sociétés si elles opèrent sur le territoire du MCTD (*Corporate Surcharge Tax*) ;
  - une partie des taxes commerciales sur le pétrole ou *Petroleum Business Taxes (PBT)*. Cette taxe touche les entreprises pétrolières qui opèrent dans l'État de New York. Elle comprend une taxe de privilège commercial, une taxe sur l'essence et le diesel, ainsi que des frais pour l'immatriculation des véhicules et les permis de conduire. Elle représentait en 2019 4 % des recettes du MTA ;
- ◆ les *Mortgage Recording Taxes (MRT)* regroupent deux taxes imposées aux emprunteurs de prêts hypothécaires relatifs à des biens immobiliers, ainsi qu'aux prêteurs institutionnels. Elles représentaient en 2019 2 % des recettes ;
- ◆ les *Urban Taxes* taxent certaines transactions immobilières commerciales et représentaient 4 % des recettes ;
- ◆ la *For-Hire Vehicle Surcharge* est une taxe ajoutée aux trajets de véhicules de location et les VTC dans l'État de New York qui débutent, se terminent ou traversent Manhattan en dessous de la 96e rue.

---

<sup>21</sup> La grille appliquée est la suivante : entre 312 500 et 375 000 \$ : 0,11 % ; entre 375 000 et 437 500 \$ : 0,23 % ; au-delà de 437 500 \$ : 0,34 %.

<sup>22</sup> Rapports du contrôleur financier de l'État de New-York (édition de septembre 2019).

**3. La contribution des usagers en Île-de-France est plus élevée qu'en province en valeur absolue et en part des recettes d'exploitation, mais repose sur des tarifs nettement en deçà des moyennes européennes au regard de l'offre de service**

**3.1. Les recettes tarifaires représentent une proportion plus élevée des recettes d'exploitation d'IdFM par rapport aux AO de province mais pour une offre de service considérablement supérieure**

**3.1.1. Une majorité des AOM étudiées revalorise régulièrement ses tarifs et dispose de recettes tarifaires moins élevées en proportion qu'en région parisienne, mais pour une offre de service plus faible**

**Les autorités organisatrices de la mobilité fixent les tarifs pour l'usage des services proposés.** Chacune dispose ainsi d'une politique en la matière qui lui est propre. La grande diversité dans les systèmes de tarification existant a conduit la mission à ne prendre en compte dans son analyse que des titres de transports similaires dans toutes les agglomérations et représentant une part importante des ventes de titres :

- ◆ les tickets « 1 voyage » ;
- ◆ les carnets de 10 tickets (tarif plein et tarif réduit) ;
- ◆ les forfaits « une journée » ou « une semaine » ;
- ◆ les abonnements annuels mensualisés (tous publics, étudiants ou seniors).

Par ailleurs, pour les agglomérations disposant de plusieurs réseaux imbriqués avec des tarifications différentes (Île-de-France, Lyon, Aix-Marseille), il a été fait le choix de considérer lorsqu'il n'existe pas de titre d'une catégorie permettant d'accéder à l'ensemble du réseau, le titre de transport correspondant à la zone centrale du réseau métropolitain (Paris pour l'Île-de-France, Marseille pour Aix-Marseille Provence, réseau TCL pour Lyon). De même, les abonnements retenus pour certaines AOM, notamment en Île-de-France et à Aix-Marseille, sont des abonnements intermodaux permettant d'emprunter les TER ou trains urbains en plus des métros, bus et tramways. En effet, il n'existe pas d'autres abonnements sur ces AOM permettant un accès aux seuls transports de la zone centrale, hors TER ou transiliens. Dans d'autres AOM (Toulouse, Lyon, Lille), des forfaits intermodaux existent parfois, mais sont moins pertinents à retenir pour l'analyse car regroupant des périmètres ou disposant de modes de tarifications différents.



## Annexe II

Dans la majorité des principales métropoles françaises, les politiques de revalorisation des tarifs des titres de transports s'inscrivent dans une augmentation régulière et programmée des prix :

- ◆ à Toulouse, les évolutions tarifaires sont fixées sur le réseau Tisséo par une délibération de 2017<sup>23</sup> et prévoient :
  - une hausse du ticket unitaire de 10ct€ tous les quatre ans ;
  - une hausse de 1€ chaque année pour le plein tarif d'abonnement mensuel soit 1,8 % en 2023 ;
  - une hausse de 2 % par an pour les titres à décompte (carnet de dix déplacements, ticket journée, ticket tribu), abonnement 7 jours et « 30 jours, 30 déplacements » ;
  - le prix des abonnements annuels est calculé sur une base de dix abonnements mensuels. L'autorité va peu à peu s'aligner sur le modèle de Lyon en offrant un mois d'abonnement au lieu de deux pour un achat d'abonnement annuel ;
  - dans sa feuille de route pour la période 2022-2026, Tisséo indique souhaiter que les évolutions tarifaires pour le grand public soient inférieures à l'inflation prévisionnelle.
- ◆ à Bordeaux, le contrat de délégation de service public (DSP) avec Keolis Bordeaux, l'exploitant du réseau de transports en commun, prévoit **une hausse annuelle moyenne de 3% des tarifs usagers**. Cette hausse a cependant été suspendue entre 2020 et 2023 en raison de la crise sanitaire et du faible niveau de l'offre de service correspondant. Par ailleurs, ce taux de revalorisation ne s'applique pas de façon identique à tous les titres de transports. L'analyse des tarifs en vigueur entre 2019 et 2023 montre que le taux d'augmentation annuel est plus élevé pour les abonnements (1 % par an sur la période) que pour les titres occasionnels (0 % sur la période) ;
- ◆ dans la métropole d'Aix-Marseille Provence, les tarifs sont en cours de standardisation entre les 14 réseaux des principaux pôles de la métropole (Aix-en-Provence, Marseille,...) et l'ancien réseau du département des Bouches du Rhône (Cartreize). Les abonnements métropolitains n'ont pas vu leur prix augmenter depuis leur mise en place, cependant les abonnements tous public proposés par RTM augmentent de 2 % en juillet 2019. Il est cependant difficile d'effectuer une analyse précise de l'évolution des prix à l'échelle métropolitaine, l'harmonisation de la gamme tarifaire étant encore en cours. Ainsi, la tarification des bus métropolitains, a notamment été refondue en septembre 2022 avec la création de trois niveaux de tarification correspondants aux différents types de desserte selon le niveau de proximité (tarif moins élevé pour la desserte locale) ;
- ◆ le contrat régissant les relations entre Keolis (Ilévia) et la métropole européenne de Lille sur la période 2018-2024 prévoit **une hausse programmée des tarifs au 1<sup>er</sup> aout de chaque année, s'élevant à 3 % en 2018 et à 1,5 % les années suivantes**. Il est par ailleurs à noter que les moins de 18 ans bénéficient de la gratuité depuis janvier 2022, ce qui représente 300 000 bénéficiaires ;
- ◆ le Sytral, l'AOM de l'agglomération lyonnaise, a une politique tarifaire stable depuis 2001 : **augmentation moyenne des tarifs entre 1,7 % et 2 % par an** pour suivre le rythme d'évolution des charges de fonctionnement (notamment de l'énergie). La hausse est de 1,7% par an depuis 2017. Cette augmentation est différenciée en fonction des différentes catégories d'usagers : les jeunes et les bénéficiaires de tarifs sociaux ne voient pas leur abonnement augmenter en 2023.

---

<sup>23</sup> Comité syndical de Tisséo collectivités du 29 mars 2017.

Certaines AOM comme Tisséo choisissent d'augmenter le prix des abonnements plus rapidement que les titres occasionnels tandis que d'autres comme IdFM augmentent en priorité les abonnements courte durée (1 jour/1 semaine) puis les titres occasionnels, les abonnements seniors et tous publics de manière moins importante. **Par ailleurs, contrairement à la majorité des AOM de province, IdFM est la seule à ne pas avoir eu, ces dernières années, une politique d'augmentation régulière et prévisible des tarifs, mais à avoir dû consentir en 2023 une hausse de rattrapage<sup>24</sup> après un gel des tarifs depuis 2017.**

### 3.1.2. Toutes les AOM françaises étudiées disposent de tarifs adaptés aux différentes catégories d'usagers fréquentant le réseau de TCU, avec de grandes disparités

L'ensemble des métropoles étudiées ont mis en place des dispositifs permettant de faire varier le prix payé par l'utilisateur en fonction de sa situation (âge, statut, handicap, ...). Le niveau d'aide ainsi que l'ampleur des dispositifs en nombre de personnes touchées varie cependant d'une métropole à une autre et dépend aussi de la structure de sa démographie. Ainsi, le niveau de réduction accordé aux étudiants 18-25 ans n'est pas semblable d'une métropole à une autre. Il est ainsi plus important en niveau comme en taux à Toulouse où le prix de l'abonnement jeune représente 20 % de l'abonnement tout public tandis qu'à Aix-Marseille il est de 50 %, en Île-de-France de 35 % ou à Lille de 49 %. Lille accorde cependant la gratuité aux jeunes de moins de 18 ans depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

En ce qui concerne la tarification solidaire ou sociale, les seuils retenus ainsi que les niveaux de réduction ne sont pas identiques d'une autorité organisatrice à une autre :

- ◆ le Sytral, l'autorité organisatrice de l'agglomération lyonnaise a mis en place des abonnements solidaires (gratuit et réduit) sous conditions de statuts (bénéficiaires du RSA, personnes malvoyantes, personnes non imposables et bénéficiaires d'une allocation Pôle Emploi,...). Ces abonnements bénéficient en 2022 à 147 000 personnes soit plus de 10 % de la population de la métropole de Lyon ;
- ◆ Tisséo dispose d'un double critère (statut et revenu mensuel) pour certains publics comme les seniors ou les personnes en situation de handicap. Cette double clef de lecture permet l'obtention individuelle d'un taux de réduction allant de -70% à la gratuité totale ;
- ◆ la Métropole européenne de Lille permet de bénéficier de réductions allant de 50 % à 87 % sur les abonnements selon trois seuils de quotient familiaux ;
- ◆ la Métropole de Bordeaux recourt de même au critère de quotient familial. En dessous d'un certain seuil (942€), le taux de réduction dépend du quotient exact et est ensuite appliqué à tous les membres du foyer le désirant ;
- ◆ Aix-Marseille Provence permet aux bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat ou des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond de la sécurité sociale de bénéficier de tarifs préférentiels ;
- ◆ IdFM dispose de plusieurs niveaux de réductions en fonction de la situation de l'utilisateur. Ainsi, les retraités bénéficient d'une réduction de 50 % sur leur forfait Navigo annuel sans conditions de ressources. Ces aides sont complétées par des cartes « Améthyste » distribuées par les départements dans des conditions particulières (anciens combattants, titulaires de l'Allocation Adultes Handicapés, ...). Les départements fournissent des aides complémentaires pour d'autres publics.

---

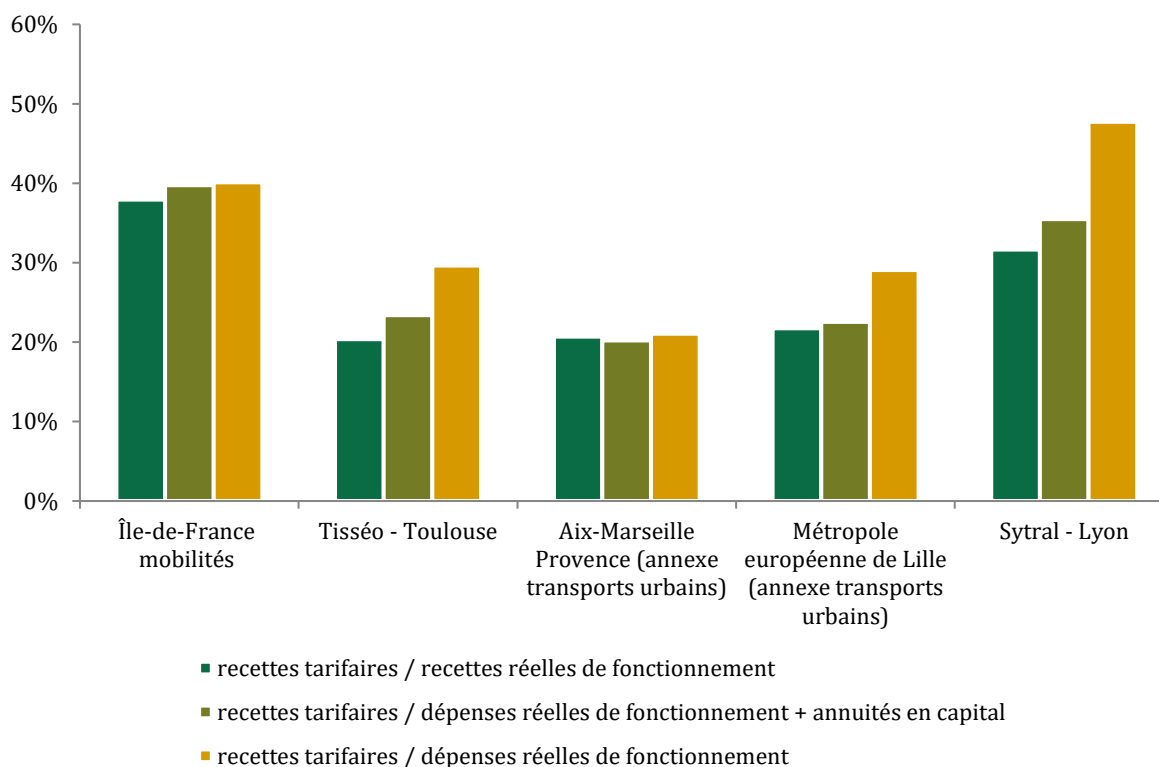
<sup>24</sup> 12 % sur une partie de la gamme tarifaire dont le Navigo mensuel et annuel.

### 3.1.3. La part des recettes tarifaires dans les recettes de fonctionnement des AOM est plus faible en province mais pour une offre de service plus faible également

#### 3.1.3.1. Les usagers franciliens contribuent plus en proportion au financement du système de transports en commun que les usagers des autres grandes agglomérations françaises, à l'exception de Lyon

Avant la crise sanitaire, le Sytral, l'AOM de l'agglomération lyonnaise dispose d'un taux de couverture des dépenses augmentées des annuités en capital par les recettes tarifaires semblable à celui d'IdFM avec cependant une structure différente. Ainsi, la part des recettes tarifaires dans les recettes réelles de fonctionnement est bien plus importante pour IdFM. Cependant, le Sytral dégagant un fort excédent brut d'exploitation, les recettes tarifaires contribuent dans cette AOM en plus forte proportion au financement du fonctionnement.

**Graphique 13 : Contribution des recettes tarifaires au financement du système de TCU avant la crise sanitaire (année 2019)**

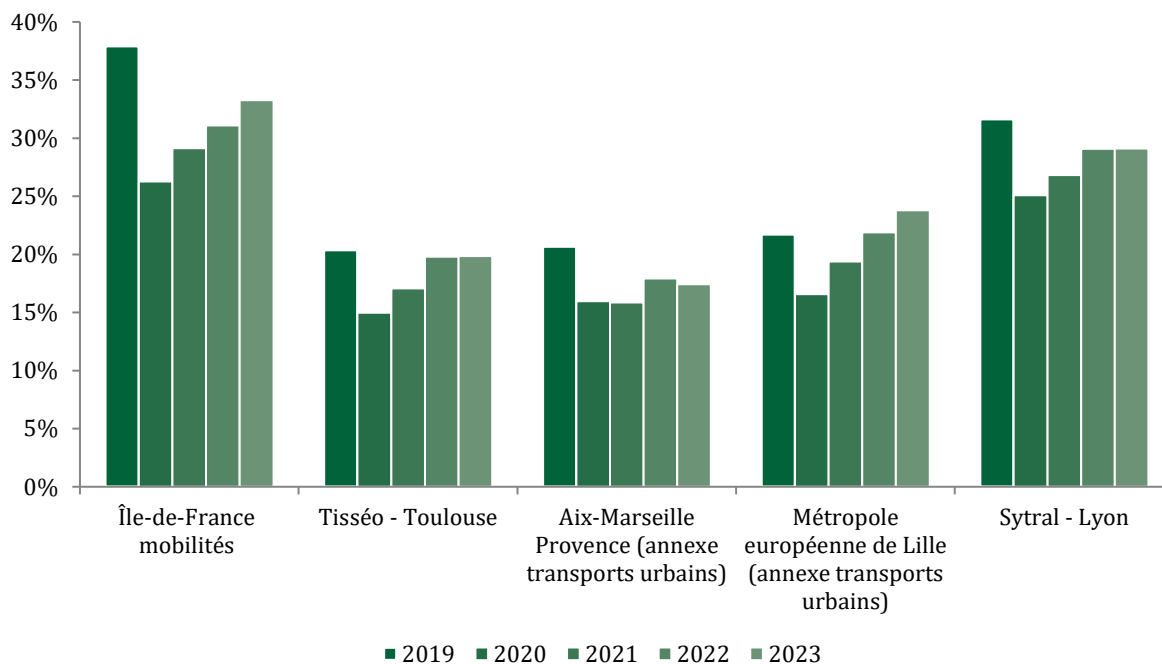


*Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytra, Omnil.*

Avant la crise sanitaire, les recettes tarifaires couvraient pour IdFM environ 39% des coûts du réseau<sup>25</sup> contre une part comprise entre 20% et 35% pour les autres AOM étudiées. Cependant, parmi ces AOM, IdFM est celle dont les recettes tarifaires ont été le plus impactées par la crise sanitaire puisqu'elles ont diminué de 43% entre 2019 et 2020 contre 33% en moyenne pour les autres AOM retenues dans l'étude. Par ailleurs, même si la part des recettes tarifaires dans les recettes réelles totales augmente depuis 2021, elle reste dans la majorité des AOM étudiées inférieure à son niveau d'avant crise (à l'exception de Lille) comme l'illustre le Graphique 14.

<sup>25</sup> On définit ici les coûts du réseau pour l'année n comme étant égaux aux dépenses réelles de fonctionnement augmentées des annuités de la dette pour cette même année.

**Graphique 14 : Évolution de la part de la contribution des usagers dans les recettes réelles de fonctionnement des AOM retenues**



*Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytra, Omnil.*

### **3.1.4. L'intégration du périmètre TER conduit à renforcer le constat d'une plus forte participation en proportion des usagers franciliens**

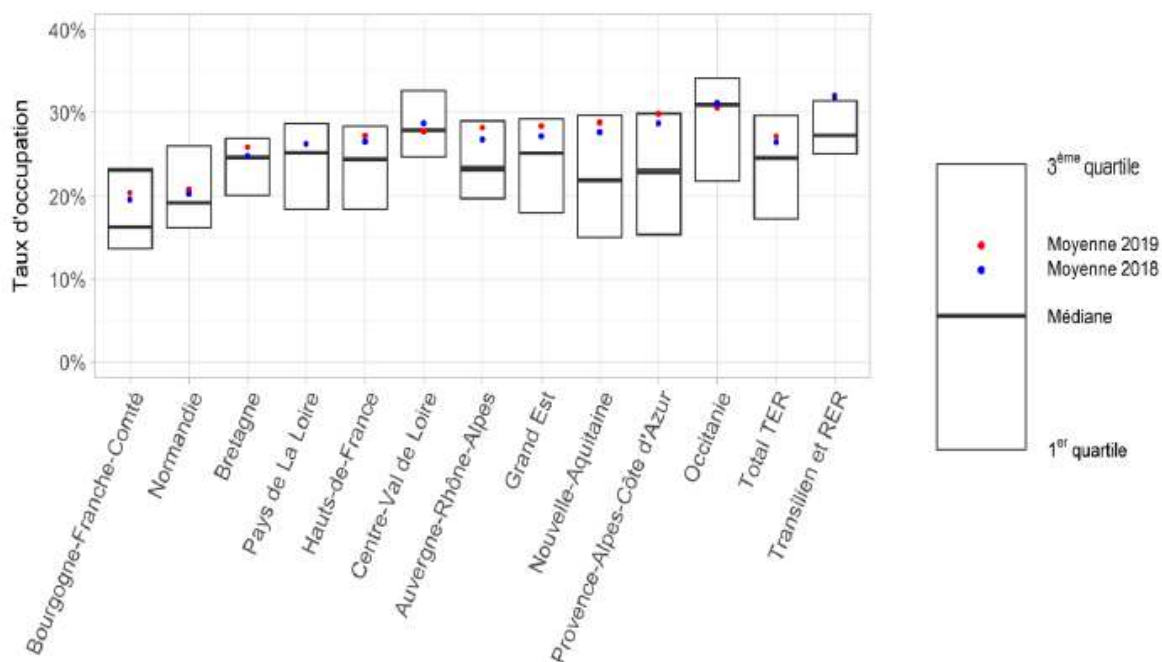
La convention généralement admise, notamment dans les statistiques officielles ou par l'ART, est que le périmètre comparable en Île de France à celui des TER de province est constitué des transiliens et des RER. La mission a utilisé ce même périmètre pour les comparaisons à chaque fois que cela a été possible. Par défaut, les chiffres de contribution des usagers en Île-de-France utilisés sont ceux du périmètre global IdFM.

Le trafic des transiliens et RER représente 56 % du trafic national « équivalent TER » mesuré en voyageurs.kilomètres<sup>26</sup>. Si l'occupation des trains franciliens est supérieure à l'occupation moyenne observée en province pour les TER, elle ne se détache pas de l'ensemble et est inférieure à celle de la région Occitanie comme le montre la Figure 2.

<sup>26</sup> Source : Memento 2019 transports ferroviaires – CGDD.

## Annexe II

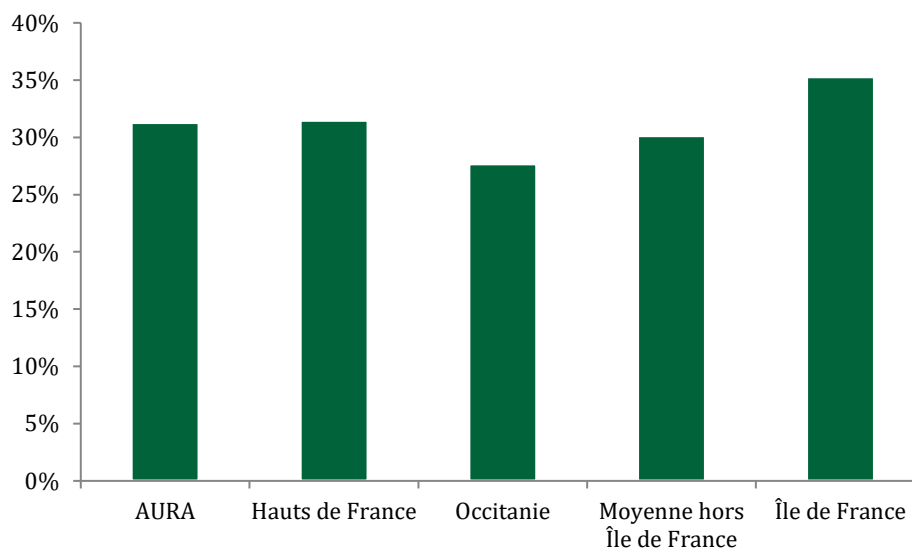
**Figure 2 : Distribution par ligne du taux d'occupation des services régionaux et transilien en 2019, et taux d'occupation moyens en 2018 et 2019**



*Source : ART – Le marché français du transport ferroviaire en 2019.*

Les recettes tarifaires des TER représentent sur le panel considéré 30 % des dépenses d'exploitation et 20,8 % des recettes d'exploitation. À cet égard, la contribution des usagers franciliens est significativement meilleure (35 % en 2023).

**Graphique 15 : Part des recettes tarifaires dans les dépenses d'exploitation des TER en 2023**



*Source : Budgets 2023 régions Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), Hauts de France, Occitanie, Île-de-France.*

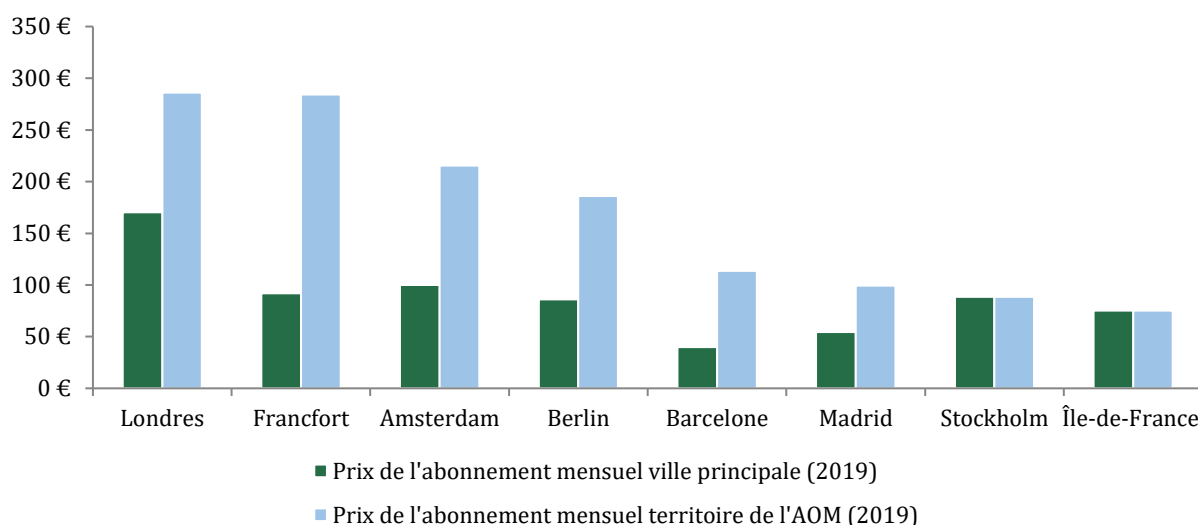
Par ailleurs, dans son bilan pour l'année 2019 des services régionaux conventionnés<sup>27</sup>, l'ART s'est intéressée à la recette commerciale par voyageurs-kilomètre. Cette dernière était en 2019 de 12% inférieure en Île-de-France à la moyenne des TER<sup>28</sup>. En cause, une plus grande distance parcourue par les usagers franciliens au regard du tarif payé.

### 3.1.5. Néanmoins, en comparaison d'autres métropoles internationales, les usagers franciliens participent moins au financement des transports et bénéficient de tarifs nettement inférieurs

#### 3.1.5.1. Contexte européen

**Les tarifs franciliens sont nettement inférieurs à ceux d'une majorité de villes européennes, d'autant plus lorsqu'on considère le prix de l'abonnement sur l'ensemble du territoire de l'autorité organisatrice.** Ainsi, hormis à Barcelone et à Madrid, la majorité des agglomérations européennes proposent des abonnements du type « illimité » à des tarifs autour de 100€ pour la partie centrale du réseau et plus élevés sur le territoire de l'autorité organisatrice. La particularité francilienne tient au fait de disposer d'un prix unique pour l'ensemble du territoire de l'AOM comme le montre le graphique 16. Ainsi, le prix de l'abonnement pour la desserte de la seule partie centrale se situe dans la moyenne européenne mais est considérablement inférieur pour la desserte de l'ensemble du territoire de l'AOM.

**Graphique 16 : Comparaison du prix des abonnements mensuels de transports urbains dans plusieurs métropoles européennes en euros**



Source : EMTA baromètres 2022 et 2021 basés respectivement sur les données 2020 et 2019, TfL.

**Par ailleurs, en mettant le prix au regard du service, le forfait francilien apparaît comme très compétitif, notamment du fait de la plus grande distance parcourable<sup>29</sup> grâce à l'abonnement comme le montre le graphique 17.**

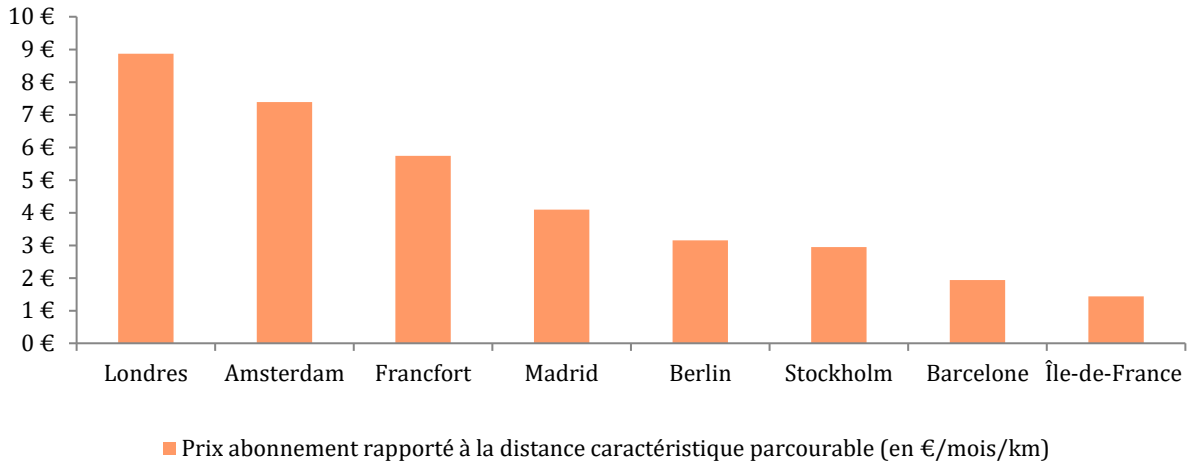
<sup>27</sup> ART – Le marché français du transport ferroviaire en 2019.

<sup>28</sup> En moyenne, les recettes commerciales des TER par passagers.km étaient en 2019 de 7,6c€ en province et de 6,7c€ en Île-de-France pour les transiliens/RER.

<sup>29</sup> Cette distance peut se calculer conventionnellement comme le diamètre de la surface du territoire desservi par l'autorité organisatrice.

## Annexe II

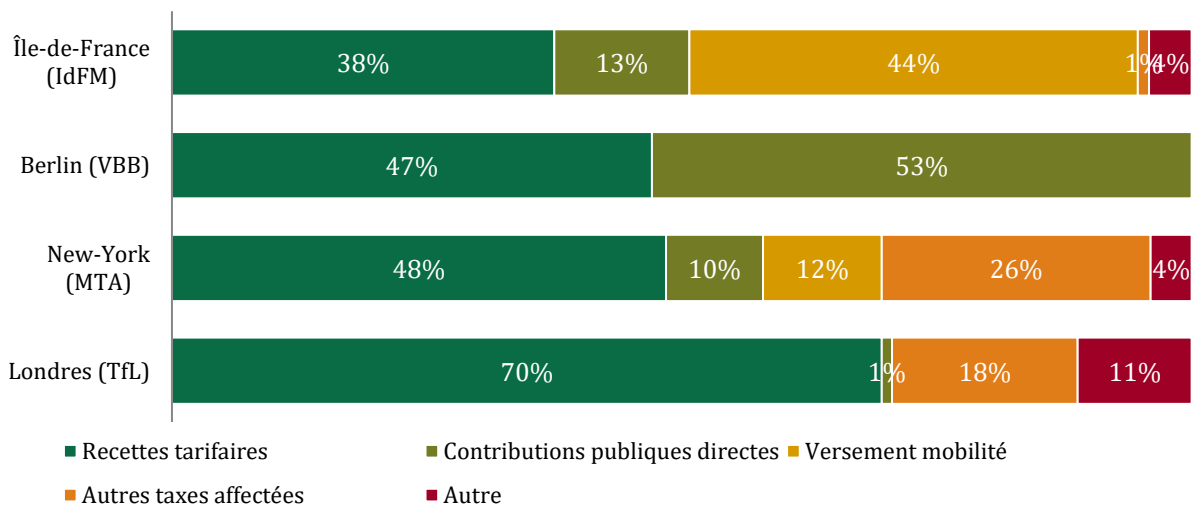
**Graphique 17 : Comparaison du prix de l'abonnement rapporté à l'estimation de la distance maximum parcourable en transports en commun<sup>30</sup>**



*Source : EMTA, calculs mission.*

Ce plus faible prix des abonnements se retrouve lorsqu'on considère le ratio recettes tarifaires / recettes de fonctionnement des autorités organisatrices. **Ainsi, IdFM se situe dans la moyenne basse des métropoles européennes étudiées en termes de participation des recettes tarifaires aux recettes de fonctionnement, du fait notamment du versement mobilité.**

**Graphique 18 : Comparaison de la part relative des différentes sources de recettes des autorités organisatrices de la mobilité dans les métropoles étudiées en 2019<sup>31</sup>**



*Source : calculs mission et services économiques régionaux à partir de données VBB, Île-de-France Mobilités, MTA, TfL, VOR.*

La partie « Autre » désigne pour TfL l'ensemble des recettes liées aux péages urbains et aux activités commerciales autour des gares tandis que pour IdFM il s'agit de redevances liées à l'utilisation de parcs relais et à des régularisations des contrats avec SNCF ou RATP.

<sup>30</sup> La distance maximum parcourable est ici définie comme étant égale à la racine carrée de la surface urbanisée du territoire de l'autorité organisatrice de la mobilité.

### 3.1.5.2. Londres, Royaume-Uni

#### **Le financement des transports collectifs londoniens repose en grande majorité sur les recettes tarifaires qui représentent 73,1 % des revenus de TfL en 2021/2022.**

Transport for London (TfL) propose plusieurs durées d'abonnement (jour, semaine, mois, année) ainsi qu'une tarification en fonction des trajets parcourus (*pay as you go*). La tarification au trajet bénéficie de plafonnements (*caps*) à la journée ou à la semaine des prix réglés par les usagers. Ce système de plafonnement est généralement plus avantageux que le choix d'un abonnement, y compris dans le cadre de trajets pendulaires. Le prix d'un billet ou d'un abonnement dépend de trois éléments :

- ◆ la zone de départ et d'arrivée d'un trajet : le réseau de transports londonien est réparti en 9 zones<sup>32</sup>, la zone 1 correspondant au centre de la capitale. Les prix augmentent en s'éloignant de la zone 1 et en fonction du nombre de zones parcourues<sup>33</sup> ;
- ◆ le jour et l'heure du trajet : la tarification en heures de pointe (*on-peak*) s'applique aux trajets effectués entre 6h30 et 9h00 et 16h00 et 19h00 du lundi au vendredi. La tarification en heures creuses (*off-peak*) s'applique le reste du temps, les week-ends et les jours fériés et pour les trajets effectués depuis l'extérieur de la zone 1 vers la zone 1 entre 16h00 et 19h00 du lundi au vendredi. Suite à la pandémie et à l'évolution des habitudes de transport, TfL étudie actuellement la possibilité de faire évoluer les heures de pointe afin d'ajuster la tarification et la fréquence des modes de transport, mais cela ne fait pas partie des options qui seront mises en œuvre à court terme ;
- ◆ le droit à des tarifs réduits, qui dépendent de l'âge, du statut (étudiant, apprenti, en recherche d'emploi, personne en situation de handicap) ou de la détention d'une carte de réduction ferroviaire ou d'une carte d'abonnement TfL annuelle.

Le maire de Londres décide de l'évolution des tarifs après avoir consulté TfL. Après quatre années de gel depuis l'entrée en fonction du maire travailliste Sadiq Khan en 2016, correspondant à une promesse de campagne, ces derniers ont augmenté à trois reprises ces trois dernières années : en moyenne +2,6 % en mars 2021, +4,8 % en mars 2022 et +5,9 % en mars 2023<sup>34</sup>. Les hausses appliquées en 2022 et 2023 sont les plus importantes depuis une décennie. Le maire a souligné qu'il était contraint à ces hausses en raison des conditions fixées par le gouvernement pour le versement des aides d'urgence<sup>35</sup> à TfL. Le maire et TfL s'efforcent cependant de maintenir une forme de tarifs sociaux en faisant augmenter davantage le prix des billets de métro (+30 *pences* pour un ticket individuel en moyenne) que ceux de bus (+10 *pences* pour un ticket adulte individuel).

---

<sup>32</sup> Certaines stations du réseau de la métropole et de sa banlieue se situent dans des zones de tarification spéciale, généralement au-delà de la zone 9.

<sup>33</sup> Des exceptions existent par exemple pour certains trajets effectués hors de la zone 1 vers la zone 1.

<sup>34</sup> Elles correspondent aux hausses de tarifs appliquées à la même date aux billets de trains réglementés en Angleterre et au Pays de Galles (environ 45 % des ventes).

<sup>35</sup> Le plan d'aide d'urgence signé en octobre 2020 prévoit une hausse des tarifs équivalente au RPI (*Retail Prices Index*) +1 %. Les plans suivants sont plus ambigus dans leur formulation mais font de la hausse de ces tarifs une condition *de facto* au versement de l'aide à TfL. Le plan d'aide signé en août 2022 précise ainsi : « *En ce qui concerne les recettes tarifaires, l'enveloppe opérationnelle prévoit une augmentation des tarifs pour 2022/23 et 2023/24. Mais c'est au maire de décider d'augmenter les tarifs et s'il décide de ne pas le faire, aucun financement supplémentaire ne sera fourni par le gouvernement* ».



### 3.1.5.3. Berlin, Allemagne

**Les recettes tarifaires représentent une part minoritaire des ressources d'exploitation des transports collectifs à Berlin.** En 2021, les recettes de la *Berliner Verkehrsbetriebe* (BVG), opérateur gérant les métros, tramways, bus de Berlin, provenant des titres de transport représentaient 33 % de ses recettes totales. Néanmoins, l'effet de la pandémie et des confinements explique en partie cette faible part, tant par la baisse de la fréquentation que par les aides reçues par les entreprises de la part de l'État. Ainsi, en 2019 avant la crise, elle était de 58 %. À noter que ce montant est la part du financement dans les recettes de l'opérateur, et non la part dans le budget de l'ensemble des transports en commun, compliquée à déterminer au vu de la structure complexe des transports publics en Allemagne. En ce qui concerne la régie gérant les transports en commun dans la communauté tarifaire de Berlin et du Brandebourg (la *Verkehrverbund Berlin Brandenburg – VBB*), la part des recettes tarifaire était de 47 % en 2019 et celle des contributions publiques de 53 %.

**Le 1<sup>er</sup> avril 2023, les tarifs de la VBB ont augmenté d'en moyenne 6 % pour faire face à la hausse des prix de l'énergie et des matériaux, après avoir été inchangés pendant deux ans.** Ces hausses interviennent cependant parallèlement à la mise en place d'abonnements à des tarifs avantageux, notamment le « 9 euros ticket » qui a été remplacé par le « *Deutschlandticket* ».

Le ticket à 9 euros par mois, (« 9 euros ticket ») avait été mis en place par le gouvernement fédéral pour les mois de juin, juillet et août 2022 afin de lutter contre l'inflation et la baisse du pouvoir d'achat, tout en promouvant une mobilité durable. Il a expiré fin août, avec l'éventualité qu'une solution pérenne vienne prendre la suite de l'expérimentation. Dans l'attente de cette solution pérenne, certains rares Länder, dont Berlin en premier lieu, ont mis en place des solutions provisoires. À Berlin, il s'agit d'un ticket à 29 euros par mois, sous forme d'un abonnement résiliable, valable dans tous les transports en commun de la Ville-Etat (et non sur l'ensemble du réseau VBB, faute d'accord avec le Land du Brandebourg). Le *Deutschlandticket*, mis en place le 1<sup>er</sup> mai 2023, reprend les caractéristiques du ticket à 9 euros de l'été 2022 (ticket unique pour l'ensemble des transports de proximité valable sur tout le territoire allemand). Il est proposé sous forme d'abonnement, résiliable chaque mois, au prix mensuel de 49 euros. Cette mesure, chiffrée à 3 Md € à l'échelle du territoire allemand, est financée à part égale entre Bund et Länder.

### 3.1.5.4. New-York, États-Unis

**Avant la crise sanitaire, le budget de la MTA reposait de façon importante sur les recettes tarifaires, à hauteur de 42 % en 2019.** La perte de recettes tarifaires liée à la crise sanitaire a été compensée temporairement par des aides exceptionnelles versées par le gouvernement fédéral à partir de 2020, mais qui devraient s'épuiser en 2026 au plus tard.

La tarification des transports en commun de New York dépend du réseau emprunté, il y a ainsi trois systèmes correspondant aux :

- ◆ métro et bus ordinaires ;
- ◆ bus express ;
- ◆ trains de banlieue Long Island Rail Road et Metro-North.

Cependant, les difficultés récurrentes à équilibrer le budget de la MTA, notamment du fait de son endettement important et du coût de cet endettement, amènent les parties prenantes à considérer régulièrement les options à disposition pour accroître les recettes ou diminuer les dépenses.

À cet égard, les augmentations tarifaires (s'appliquant aux titres de transport et aux péages) font partie des pistes communément envisagées et régulièrement mises en application. Les années précédentes, entre 2009 et 2015, la MTA a procédé à des augmentations tarifaires successives d'environ 4 % tous les deux ans, conduisant au tarif unitaire de base actuel à 2,75 \$, resté inchangé depuis 2015. La dernière augmentation de tarifs date de 2019, mais elle concernait uniquement les prix des forfaits illimités hebdomadaires et mensuel.

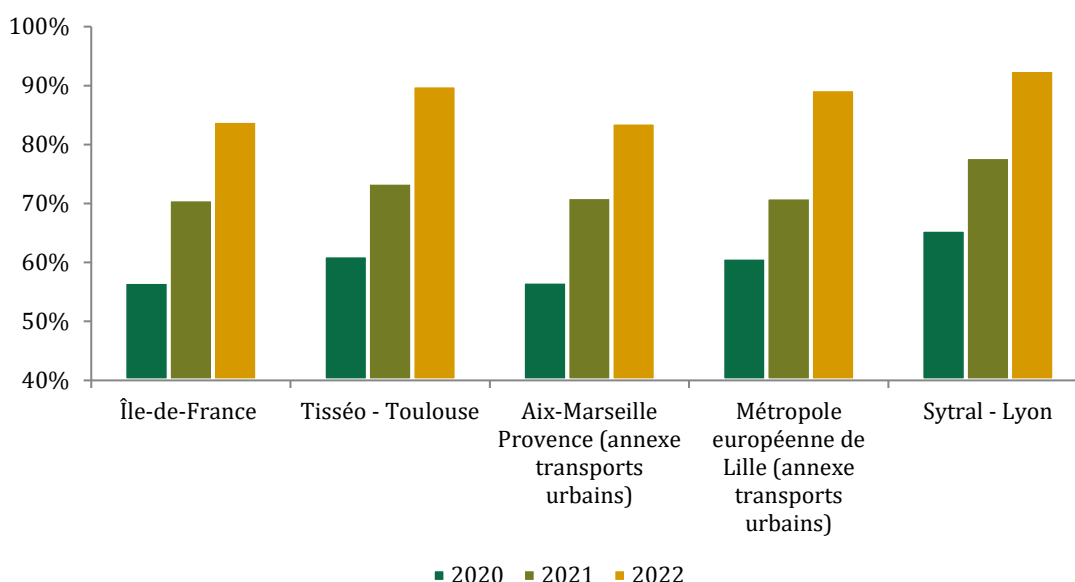
Dans son dernier plan financier annuel adopté en décembre 2022, la MTA a proposé des augmentations des tarifs et des péages de 5,5 % en juin 2023 et de 4 % en avril 2025. Le tarif de base pour un trajet atteindrait ainsi 3 \$ en 2025. Ces hausses devront faire l'objet de consultations publiques avant d'être confirmées et approuvées formellement par le conseil d'administration. Néanmoins, ces hausses de tarifs, si elles étaient confirmées, demeureraient à elles-seules insuffisantes pour couvrir la totalité des déficits projetés dans les prochaines années.

### 3.2. L'État est intervenu, en France et à l'étranger, pour pallier les baisses de recettes d'exploitation pendant la crise sanitaire, sous forme de compensation de pertes de recettes et de prêts

#### 3.2.1. En France, la baisse des fréquentations a été moins importante en province que pour Île-de-France Mobilités

La crise sanitaire et les restrictions de circulation ont conduit à une baisse de la fréquentation moyenne dans les transports urbains de 42 %<sup>36</sup> en 2020 par rapport à 2019 à l'échelle de la France. Plus précisément, cette baisse a été de 43 % en Île-de-France contre 33 % hors Île-de-France en moyenne. La reprise du trafic a été partielle en 2021 et 2022. Pour les AOM étudiées, elle se situe en 2022 entre 84 % et 93 % de la fréquentation pré-crise sanitaire. Cette reprise est moins importante en Île-de-France et à Aix-Marseille que dans les autres AOM retenues.

Graphique 19 : Fréquentation en nombre de voyages en part de la fréquentation de 2019 dans les AOM étudiées



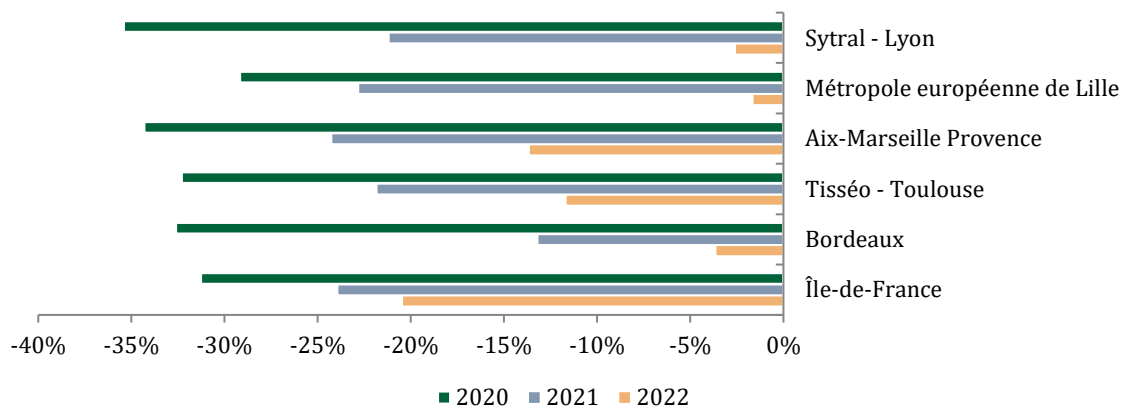
Source : Omnil, enquête annuelle GART, UTP, MTECT (SDES) ; Institut Paris-Région.

<sup>36</sup> En voyageurs.km d'après les données du MTECT (SDES).

## Annexe II

**Ainsi, la crise sanitaire a influencé les recettes tarifaires des AOM de manière hétérogène.** Ainsi, le Sytral à Lyon a été l'AOM la plus touchée par la crise en 2020, mais c'est celle avec Lille qui a récupéré le plus rapidement un niveau de recettes tarifaires proche du niveau pré-crise de 2019. À l'opposé, IdFM est l'AOM étudiée dont les recettes tarifaires retrouvent le moins rapidement leur niveau de 2019.

**Graphique 20 : Variation des recettes tarifaires par rapport à 2019**



Source : Omnil, enquête annuelle GART, UTP, MTECT (SDES) ; Île-de-France Mobilités.

**Pendant la crise de la covid-19, l'État est intervenu en soutien des autorités organisatrices en Île-de-France et en province, sous forme de compensation de pertes de recettes (liées au versement mobilité) et d'avances remboursables, qui sont des prêts à taux zéro dont le montant total accordé a été de 647 M € pour l'ensemble des AOM de province. Île-de-France Mobilités a reçu 1,175Md€ en 2020 et 800 M € en 2021, soit 1,975Md€ dans ce cadre-là (cf. encadré 1).**

### **Encadré 1 : Les avances remboursables de l'État aux AOM de province à la suite de l'épidémie de Covid-19**

Le programme budgétaire n°828 « Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 » a été créé par la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020. Ces avances remboursables sont destinées à répondre à la baisse attendue des recettes tarifaires des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et à la baisse du versement mobilité prévu à l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales.

Le montant maximum attribuable à chaque AOM a été estimé à partir des pertes de recettes prévisionnelles en 2020 afin de permettre un versement rapide des avances sans attendre l'établissement des comptes de gestion 2020. Les AOM ont eu la possibilité de demander une avance d'un montant moindre. L'avance remboursable octroyée a fait l'objet d'une convention signée entre l'AOM, le Préfet et le Directeur départemental des Finances publiques. Elle est remboursée dans les conditions de l'article 10 de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020. Les AOM bénéficiaires ont la possibilité de commencer à rembourser au moment où les recettes tarifaires et le versement mobilité seront chacun revenus à un niveau correspondant à leur moyenne des montants perçus en 2017, 2018 et 2019 (clause de retour à meilleure fortune). Le remboursement ne peut, sauf accord du bénéficiaire, intervenir sur une durée inférieure à 6 ans. Cependant, la date limite de remboursement ne peut être ultérieure au 1er janvier 2031. Le montant ouvert par la loi de finances rectificative pour 2020 était de 750 M€ en AE et en CP. Néanmoins, compte tenu du calendrier de publication du décret d'application de la mesure et des délais d'instructions des demandes des AOM par les services de la DGFIP, ces crédits n'ont pas été exécutés en 2020. Ils ont fait l'objet d'un arrêté de report en 2021.

Source : Rapport annuel de performance 2021 du programme 828.

**Encadré 2 : Les avances remboursables de l'État à Île-de-France Mobilités à la suite de l'épidémie de Covid-19**

L'objet du programme 827 est de permettre à l'État d'octroyer des avances remboursables à Île-de-France Mobilités (IdFM) afin de soutenir cet établissement public local au regard des conséquences de la crise sanitaire résultant de la covid-19 qui pèsent sur le financement du système de transport en commun francilien.

Le système de transport en commun francilien est majoritairement financé par le versement mobilité (VM) et les recettes tarifaires, ces deux ressources se trouvant fortement réduites en 2020 en raison de la crise sanitaire. Le VM perçu par IDFM a été notamment réduit par le recours au chômage partiel et aux arrêts maladie, qui ont engendré une perte sèche, ainsi que par la crise économique et le moindre dynamisme de la masse salariale (évolution des salaires des personnes en place et recrutements) qui ont induit une réduction indirecte par rapport à la situation de référence. Les recettes tarifaires ont été quant à elle fortement réduites par le confinement, le développement du télétravail et des modes de transports individuels, ainsi que par la chute du tourisme. Même si les opérateurs de transport ont supporté sur leur trésorerie les pertes de recettes voyageurs, c'est *in fine* IDFM qui a porté une grande partie du risque tarifaire *via* un mécanisme de compensation aux opérateurs de transport par rapport à un montant cible déterminé contractuellement.

En sus des dispositions de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative, qui assurent une compensation substantielle des pertes de VM supportées par IDFM, le protocole entre l'État et IDFM signé en septembre 2020 détermine un dispositif additionnel d'aide à IDFM sous forme de prêt sans intérêts. Il vise à financer les pertes nettes au titre des recettes tarifaires ainsi que la perte résiduelle de VM qui ne serait pas couverte par le dispositif créé par la loi de finances rectificative 2020-3. Ce prêt vise à pallier les difficultés de trésorerie d'IDFM à court terme en raison de la crise sanitaire, tout en préservant son programme d'investissement. En 2021, un second prêt a complété le dispositif mis en œuvre en 2020

*Source : Documents budgétaires du programme 827.*

**3.2.2. À l'international, les autorités les plus dépendantes des recettes tarifaires ont été les plus touchées par la crise et les aides ont principalement consisté en des subventions de fonctionnement pour pallier ces pertes**

À l'international, les différences dans le degré de restriction de mouvements durant la crise sanitaire ont conduit à des impacts variés sur le réseau de transports urbains. Ainsi, des villes comme Berlin ont été en 2020 moins impactées que d'autres villes comme New-York, où les restrictions étaient plus importantes. Cependant, la reprise en 2021 a été plus forte pour New-York ou l'Île-de-France puisque la fréquentation du réseau berlinois a encore diminué en 2021.

**Les aides attribuées par les gouvernements fédéraux ou d'autres collectivités locales ont principalement consisté en des subventions de fonctionnement pour pallier les pertes de recettes tarifaires.** Ces subventions ont toutefois été conditionnées dans le cas de Londres à des réformes et notamment à des augmentations tarifaires.

### 3.2.2.1. Londres, Royaume-Uni

À Londres, les confinements et le télétravail depuis le printemps 2020 ont privé TfL d'une grande partie de ses recettes tarifaires, sa première source de revenus, dans un contexte de fort endettement et de réserves de liquidité limitées pour couvrir les coûts<sup>37</sup> de fonctionnement du réseau. Des discussions entre le ministère des Transports, TfL et la *Greater London Authority* ont conduit à la signature d'un premier plan d'aides d'urgence (accords de financement, *funding settlement*) en mai 2020 (1,6 Md£ dont 505 M£ de prêts) suivis de nouveaux plans en novembre 2020 (1 Md£ dont 95 M£ de prêts soit 1,13 Md£ dont 108 M£ de prêts), juin 2021 (1,08 Md£ de subvention soit 1,23 Md£) et février 2022 (200 M£ de subventions soit 227 M£).

Le 30 août 2022, TfL et le ministère des transports sont parvenus à s'accorder sur un plan d'aide de plus long terme, en vigueur jusqu'au 31 mars 2024. Selon les termes de l'accord, le ministère des transports s'engage à verser 1,16 Md£ (1,32 Md£) à TfL<sup>38</sup>, portant à plus de 5 Md£ le soutien financier accordé à l'opérateur depuis mai 2020 (dont 12 % de prêts), ces versements devant permettre à TfL de financer 3,6 Md£ (4,1 Md£) d'investissements dans le réseau.

En échange TfL a dû accepter plusieurs mesures visant à rétablir l'équilibre financier d'ici 2024, à travers des mesures de recettes ou des réductions de dépenses comme :

- ◆ obtenir entre 500 M£ (567 M£) et 1 Md£ (1,13 Md£) de nouveaux revenus par an à partir de 2023 ;
- ◆ mettre en œuvre le plan d'économies budgétaires présenté par TfL en octobre 2021 : TfL devra ainsi économiser 90 M£ (102 M£) en 2022/2023 et 140 M£ (159 M£) en 2023/2024. Ces montants s'ajoutent au programme d'économies annuelles de 730 M£ (828 M£) d'ici 2025 accepté lors de la signature des précédents accords de financement ;
- ◆ maintenir environ 1,2 Md£ (1,36 Md£) de réserves financières par trimestre tout au long de la période de validité de l'accord. Ce montant correspond aux dépenses mensuelles moyennes de TfL ;
- ◆ réformer le système de retraite de TfL, jugé trop coûteux par le gouvernement ;
- ◆ chaque année TfL ne devra pas allouer plus de 500 M£ (567 M£) des revenus issus des *Business Rates* au financement de ses dépenses de fonctionnement, sans obtenir au préalable l'accord du Trésor ;
- ◆ les tarifs des transports devront augmenter d'au moins 4 % en mars 2023 et 2024 ;
- ◆ les coûts induits par les tarifs réduits ou la gratuité des transports pour certaines populations seront entièrement à la charge de TfL et de la *Greater London Authority*.

Les conditions fixées par les accords de financement, en particulier la réforme du régime de retraite et les possibles suppressions d'emploi pour réduire les coûts de fonctionnement, ont conduit à plusieurs mouvements sociaux dans le réseau de métro londonien depuis l'automne 2021.

---

<sup>37</sup> Entre mars et mai 2020, la fréquentation des métros avait chuté de 90 %, celle des bus de 85 %. Au début de la pandémie, TfL disposait d'un solde de trésorerie d'un peu plus de 2 Md£ ; après six semaines, 1 Md£ avait déjà été consommé.

<sup>38</sup> En cas de hausse de l'inflation, il est prévu que ces versements augmentent.

### 3.2.2.2. Berlin, Allemagne

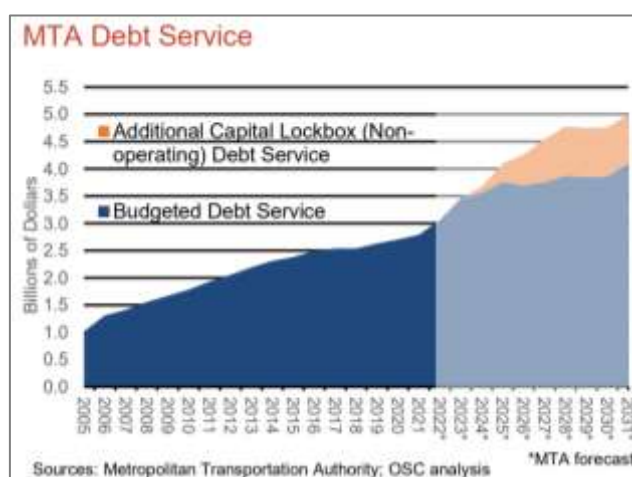
Avant la crise sanitaire, les recettes tarifaires et les subventions des pouvoirs publics finançaient chacun environ la moitié des transports en commun de Berlin et du Brandebourg. En raison de l'effondrement du nombre de passagers et des recettes, l'État fédéral et les Länder ont mis en place durant la pandémie un plan de sauvetage pour les transports en commun permettant de compenser les pertes de recettes tarifaires tout en maintenant l'offre. **Selon l'administration des transports du Sénat, un plan de sauvetage de sept milliards d'euros a été convenu avec l'État fédéral, financé à parts égales par l'État fédéral et les Länder. À Berlin, un total de 343,5 M € provenant de fonds fédéraux et régionaux aurait été mis à disposition en 2020 pour les dommages causés par la pandémie dans les transports en commun.** À titre de comparaison, les pertes tarifaires pour la VBB en comparaison à 2019 se seraient élevées à 320 M € en 2020 et 380 M € en 2021<sup>39</sup>.

### 3.2.2.3. New-York, États-Unis

Du fait de l'importance des transports en commun dans les pratiques de mobilité dans la métropole new-yorkaise, **le modèle économique de la MTA repose de façon plus prononcée, en comparaison d'autres agences de transport collectif aux États-Unis, sur les recettes issues des ventes des titres de transport.** La désertion des usagers pendant la pandémie a ainsi affecté plus lourdement le budget la MTA, se traduisant par **un décrochage de près de moitié de la contribution des recettes tarifaires en 2022 par rapport à 2019.** Cette chute brutale de revenus a pu être absorbée pendant et après la crise sanitaire grâce à l'apport ponctuel d'aides importantes par le gouvernement fédéral. Cette intervention exceptionnelle de l'administration fédérale a permis d'écarter, pour un temps, le besoin d'une éventuelle révision de la répartition des contributions ordinaires au budget de la MTA.

Les documents financiers soulignent que la MTA rencontrait déjà des difficultés à assurer l'équilibre de son budget avant la crise sanitaire. L'un des facteurs qui est souvent cité comme contribuant à la dérive des dépenses est l'endettement initié à partir des années 1980, entraînant des dépenses croissantes au cours des dernières années au titre du service de la dette.

**Graphique 21 : Évolution des charges financières de la Metropolitan Transport Authority New-York**



*Source : Rapport du contrôleur financier de l'État de New-York, octobre 2022.*

<sup>39</sup> Calculs mission à partir de « Zahlen&Fakten 2022 » de la VBB.

## Annexe II

La pandémie et le décrochage des ventes de titres de transport lié à la désaffection des usagers sont venus aggraver la fragilité du modèle financier de la MTA. Si le soutien ponctuel de l'administration fédérale a permis de combler les déficits à court terme, la vague épidémique du variant Omicron survenue début 2022 a amené la MTA à réviser à la baisse ses perspectives de fréquentation et de recettes tarifaires. **Alors que ses précédentes projections tablaient sur une remontée du taux fréquentation à 80 % du réseau courant 2022, l'atteinte de ce taux ne serait finalement envisagée qu'à l'horizon 2026.**

Par conséquent, la MTA prévoit des déficits récurrents les prochaines années, de l'ordre de 2,5 Md \$ à 3 Md \$ par an (2,3 Md€ à 2,7 Md€). D'après les plans de financements présentés par la MTA en fin d'année 2022, différentes pistes sont possibles :

- ◆ des gains de productivité opérationnelle ;
- ◆ des économies liées au remboursement anticipé d'une partie de la dette ;
- ◆ des hausses de recettes tarifaires (5,5 % de revalorisation tarifaire prévue en 2023) ;
- ◆ le solde des aides fédérales exceptionnelles octroyées lors de la crise sanitaire ;
- ◆ ajustements de l'offre pour réduire les fréquences dans le métro en semaine et les augmenter le week-end pour s'adapter aux nouvelles habitudes ;
- ◆ possible augmentation du plafond de taux de la *Payroll Mobility Tax* de 0,34 % à 0,5 % ce qui représenterait 800 M \$ (727 M€) par an.

#### 4. La contribution des collectivités territoriales franciliennes répond à des règles spécifiques et représente une part faible et est stable dans les recettes d'exploitation d'IdFM des dernières années

La comparaison des contributions des collectivités au fonctionnement des transports collectifs est rendue complexe, du fait des différences de périmètre de compétences entre l'Île-de-France et le reste du territoire (voir chapitre 1.2.).

Cette compétence bicéphale en dehors de l'Île-de-France conduit donc à des financements distincts entre la Région et les EPCI qui sont difficiles à comparer aux financements des collectivités membres d'IdFM qui servent à financer à la fois les transports urbains et l'équivalent des trains régionaux en Île-de-France.

Aussi, pour apporter un éclairage, la mission a abordé le parangonnage sous différents angles :

- ◆ le poids de la contribution aux transports collectifs dans les dépenses de fonctionnement des collectivités elles-mêmes ;
- ◆ le poids de la contribution des collectivités membres dans le budget des AOM (recettes ou dépenses) ;
- ◆ s'agissant plus précisément des Régions, le poids de leur contribution à l'exploitation des TER.

#### 4.1. La contribution des collectivités territoriales franciliennes répond à des règles de répartition spécifiques et représente une part limitée dans les budgets des départements et de la Région

##### 4.1.1. Rappel des règles de répartition

L'article L. 1241-15 du code des transports prévoit que les charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport sont réparties entre les membres d'Île-de-France Mobilités dans des conditions fixées par ses statuts. L'article R. 1241-46 du code des transports fixe la répartition des charges entre la région Île-de-France et les autres collectivités territoriales membres d'Île-de-France Mobilité (cf. encadré 3). Il impose un minimum de 51 % pour la quotité de la Région.

##### Encadré 3 : la répartition de leur contribution entre collectivités membres de Île-de-France-Mobilités

La clé de répartition entre la région Île-de-France et les autres collectivités territoriales membres d'Île-de-France Mobilités est la suivante :

- Région Île-de-France : 51 % ;
- Ville de Paris : 30,380 % ;
- Département des Hauts-de-Seine : 7,742 % ;
- Département de la Seine-Saint-Denis : 3,749 % ;
- Département du Val-de-Marne : 3,014 % ;
- Département des Yvelines : 1,593 % ;
- Département de l'Essonne : 0,980 % ;
- Département du Val-d'Oise : 0,907 % ;
- Département de Seine-et-Marne : 0,637 %.

*Source : Article R. 1241-46 du code des transports.*



## Annexe II

Cette répartition peut être modifiée selon les règles de prise de décision prévues à l'article L. 1241-10 du code des transports, lequel prévoit qu'une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ou représentés est requise pour l'adoption des décisions portant sur les modifications de répartition des contributions des membres du syndicat.

### **4.1.2. Une part limitée dans les budgets de la Région Île de France et des départements**

La contribution de la Région Île-de-France à IdFM est inscrite pour un montant de 730 735 000 € à son budget 2023, ce qui représente 17,3 % des dépenses réelles de fonctionnement inscrites au budget de la Région. Cette proportion a augmenté entre le budget 2021 où elle était de 13,8% et celui de 2023, sous l'effet combiné de l'augmentation de 7,5 % de la contribution statutaire adoptée au budget 2023 d'IdFM et de la baisse des dépenses réelles de fonctionnement de la Région.

Ce chiffre mérite toutefois d'être corrigé. En effet la Région Île-de-France, supporte des charges de péréquation plus importantes que celles des autres Régions. Ainsi, une charge pour la compensation CVAE des départements et le fonds de solidarité Outre-mer et Corse est inscrite au budget 2023 à hauteur de 1 377 944 000 €. Pour effectuer les comparaisons et calculer des ratios à partir de périmètres comparables, la mission a soustrait cette charge du périmètre des dépenses réelles de fonctionnement de la Région Île-de-France.

Après correction des charges de péréquation, la contribution de la Région Île-de-France à IdFM représente 25,7 % de ses dépenses de fonctionnement au budget 2023, stable par rapport au budget 2021 (25,3%). Cette contribution peut être comparée avec celle des autres régions françaises à l'exploitation des TER. Par ailleurs, les montants par habitant des budgets varient fortement d'une collectivité locale à une autre. Ainsi, le montant et la part des contributions des collectivités dans les recettes des autorités organisatrices de la mobilité doit être considéré au regard de ces éléments. Bien que son poids ait augmenté ces dernières années pour atteindre 29,9 % au budget 2023, le domaine des transports<sup>40</sup> représente une fraction moins importante des dépenses de fonctionnement de la Région Île de France que des autres Régions du panel<sup>41</sup>.

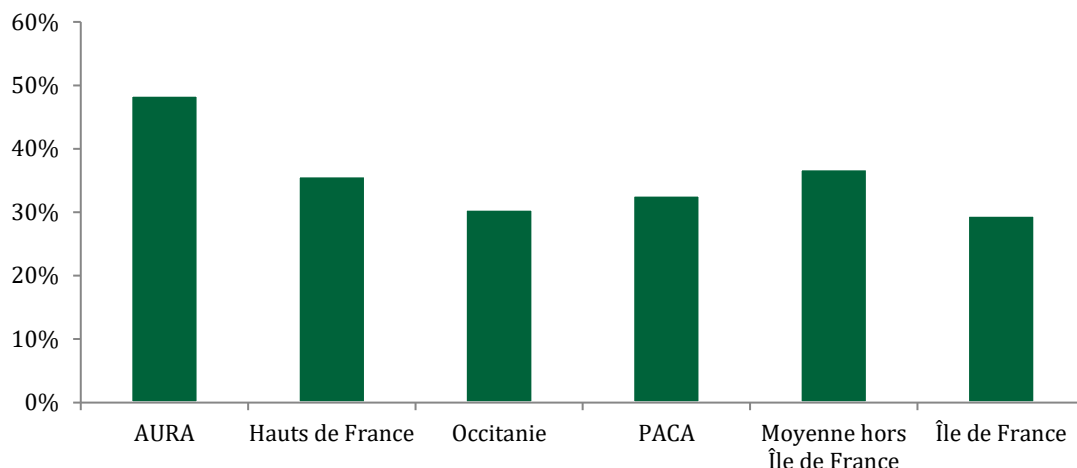
---

<sup>40</sup> Les budgets transports des Régions intègrent l'ensemble de leurs compétences en matière de mobilité notamment les transports ferroviaires régionaux mais également les transports routiers interurbains et scolaires, les transports à la demande et une partie des ports et aéroports.

<sup>41</sup> En 2022, au plan national, le domaine des transports et le transport ferroviaire représentaient respectivement 29,9 % et 13,6 % des dépenses de fonctionnement des Régions. Depuis la mise en œuvre des dispositions de la loi NOTRE, les transports représentent le premier poste de dépense des budgets régionaux (source Régions de France).

## Annexe II

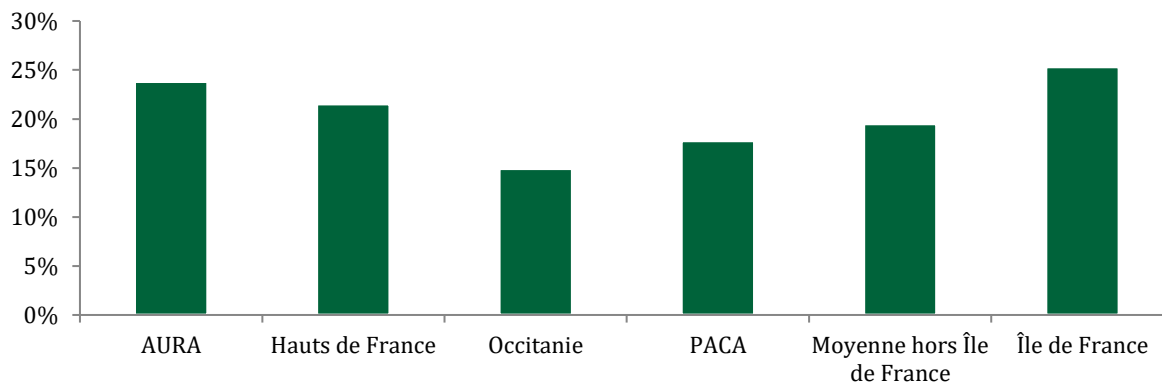
**Graphique 22 : Part des transports dans les dépenses réelles de fonctionnement des Régions (année 2021)**



*Source : Budgets 2021 régions AURA, Occitanie, PACA, Hauts de France, Île-de-France.*

**En 2023, la subvention de fonctionnement à l'exploitation des TER, représente en moyenne pour le panel étudié 20,6 % des dépenses de fonctionnement des Régions. Avec 25,7 %, le poids de la contribution de la Région Île-de-France à IdFM dans son budget est plus important.** Cet écart était sensiblement le même en 2021 comme le montre le graphique ci-dessous.

**Graphique 23 : Part du financement des TER dans les dépenses réelles de fonctionnement des régions année 2021<sup>42</sup>**



*Source Budgets 2021 régions AURA, Occitanie, PACA, Hauts de France, Île-de-France.*

Il est difficile d'apprécier la charge qui pèse sur les départements franciliens dans la mesure où leur présence au sein d'IdFM constitue une originalité (voir chapitre 1.2.2). Si leur contribution à IdFM constitue une fraction réduite de leur budget de fonctionnement (de 3 % à 6 %), elle peut constituer une part importante des moyens consacrés aux transports (le tiers de ce poste, fonctionnement et investissement, pour le département du Val de Marne par exemple).

<sup>42</sup> Pour l'Île de France, c'est l'ensemble de la contribution de la Région au financement d'IdFM qui est prise en compte.

## 4.2. Les contributions directes des collectivités locales représentent environ 14 % des recettes d'exploitation d'IdFM contre 21 % en moyenne dans les autres métropoles de province retenues

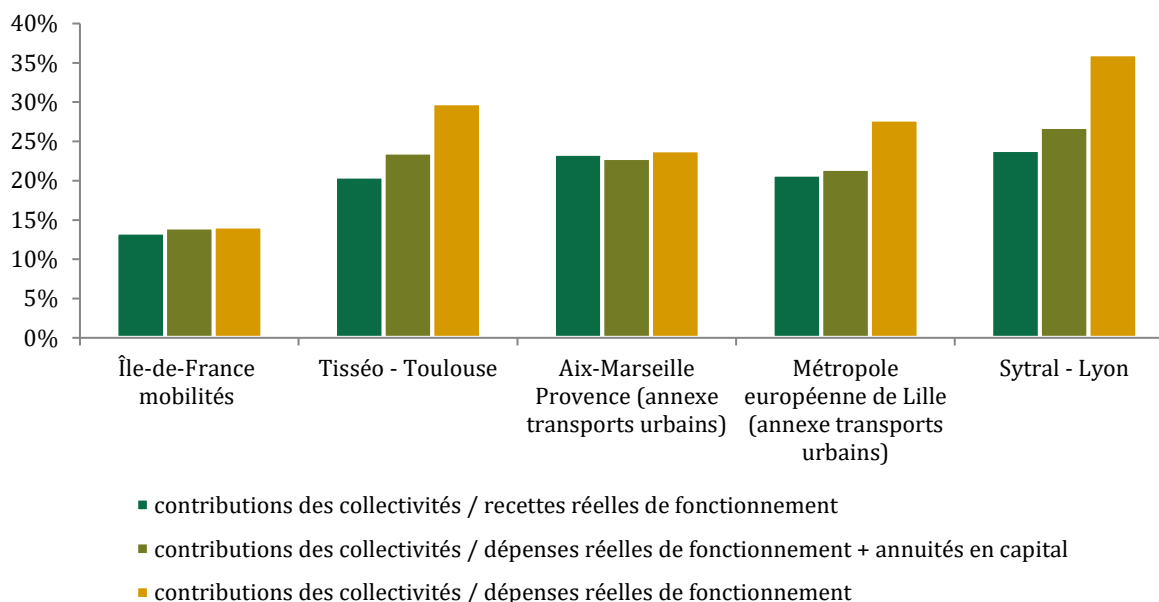
### 4.2.1. Les niveaux de contribution des collectivités locales au financement des TCU sont variables mais plus élevés en province qu'en Île-de-France

En province, les EPCI peuvent contribuer au financement des transports en commun de leur territoire par le biais de subventions directes à l'AOM donc du budget principal au budget annexe transports si l'EPCI est AOM, au syndicat ou à l'établissement public local le cas échéant. Ces contributions participent au financement du fonctionnement comme de l'investissement du budget de l'AOM.

La mission s'intéresse ici à la part des contributions publiques et en particulier celles des collectivités locales dans le financement de la section de fonctionnement de l'AOM pour les agglomérations de Toulouse, Lyon, Aix-Marseille, Lille et Paris. Les participations indirectes des collectivités locales par exemple en compensation de de tarifs sociaux ne sont pas comptabilisées ici.

**Au regard de tous les indicateurs analysés, la participation des collectivités membres d'IdFM est inférieure à celle observée dans les autres AOM.** Du point de vue des seules recettes réelles de fonctionnement, cette participation est de 14 % pour IdFM contre 21 % en moyenne pour les autres AOM. **Ce constat est par ailleurs renforcé par le fait qu'IdFM comprend dans son périmètre l'équivalent des TER, dont la partie 4.2.2 montre que leur exploitation est en proportion plus subventionnée que celle des TCU.**

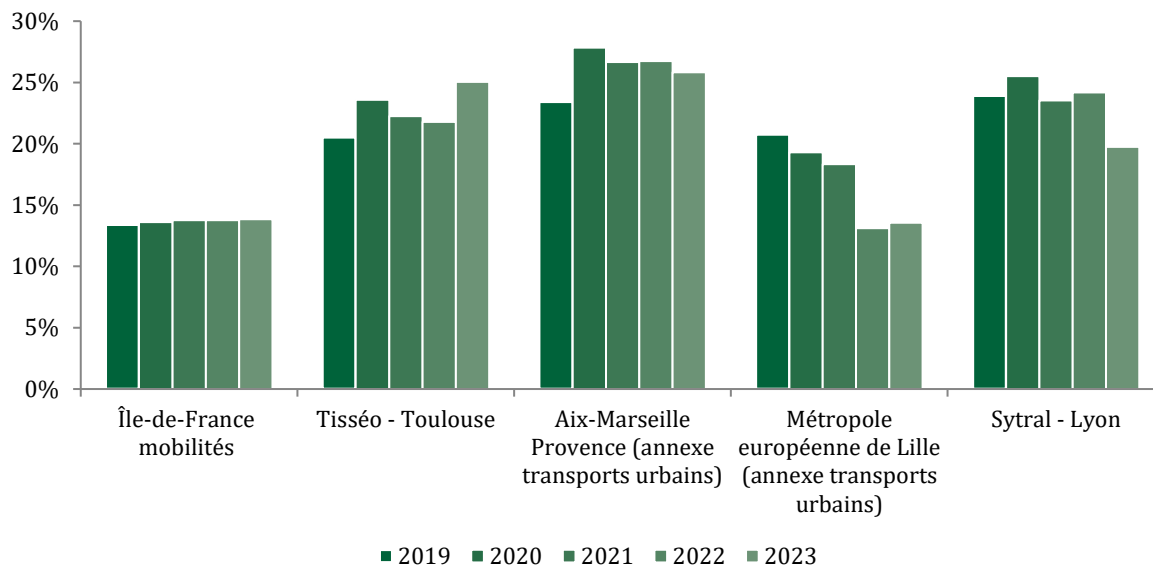
Graphique 24 : Contribution des collectivités locales au financement des AOM en 2019



*Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytral, Omnif.*

**En Île-de-France, la part relative des contributions des collectivités par rapport aux autres recettes réelles de fonctionnement reste stable depuis 2019.** À Toulouse, Aix-Marseille et Lyon, la part des collectivités locales dans les recettes augmente en 2020 lorsque les recettes tarifaires diminuent du fait des restrictions de circulation liées à la crise de la Covid-19. Cette part diminue ensuite les années suivantes sauf pour Toulouse où il est prévu dans le budget primitif 2023 que la contribution de Toulouse Métropole augmente. Ces constats doivent cependant être mis en regard d'une part de l'évolution de ces différentes contributions d'autre part du poids des subventions dans le budget de la collectivité distributrice.

**Graphique 25 : Évolution des contributions des collectivités locales au financement des TCU (part dans les recettes réelles de fonctionnement)**



Source : Comptes administratifs 2019, 2020, 2021, budgets primitifs 2022, 2023 d'Île-de-France Mobilités, Bordeaux Métropole, Tisséo collectivités, Aix-Marseille Provence, Métropole Européenne de Lille et Sytral.

Pour les AOM de province, à périmètre et compétences équivalentes, Toulouse Métropole est la collectivité qui dépense le plus dans ses transports collectifs<sup>43</sup>, d'autant plus que la subvention représente une part croissante des dépenses de l'EPCI, ce qui est le cas aussi pour Aix-Marseille Provence. À l'exception de Toulouse, ces contributions représentent entre 5 % et 7,5 % des dépenses de fonctionnement des EPCI. Ces parts ne sont cependant pas comparables avec celles des contributeurs franciliens puisque ce sont la région et les départements qui contribuent en Île-de-France et non les EPCI.

#### 4.2.2. L'exploitation des TER est en majorité financée par les concours publics des régions

Les Régions interviennent substantiellement au profit des services de TER, avec cependant quelques différences de périmètre. Ainsi, en dehors de l'Île-de-France, l'État finance la redevance d'accès au réseau ferré national<sup>44</sup> facturée par SNCF Réseau pour l'utilisation par les TER, tandis qu'elle est financée par IdFM en Île-de-France.

<sup>43</sup> Mesuré par le poids que représente la subvention au fonctionnement des transports collectifs par les principales collectivités concernées dans leurs propres dépenses réelles de fonctionnement.

<sup>44</sup> À l'intérieur du panel, cette redevance d'accès pour les TER représente entre 72 M€ pour les Hauts-de-France et 207 M€ pour Auvergne-Rhône-Alpes et 168 M€ en Île-de-France. (Source « document de référence du réseau » (DRR) 2023).

**Dans le panel considéré, la contribution des Régions représenterait plus de 70 % des recettes de fonctionnement attendues du service TER en 2023.** En Occitanie cette part représente 75 %, contre 71 % dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes. Ces contributions sont en augmentation par rapport à 2019, année de référence avant la crise sanitaire.

L'ART a effectué un bilan pour l'année 2019 des services régionaux conventionnés (TER, transilien et RER)<sup>45</sup>. Elle y concluait que l'augmentation des concours publics assurait la croissance des revenus TER depuis 2015 : « *Les revenus des services régionaux sont en hausse en 2019 (de 7,2 % par rapport à 2018, et de 8,9 % par rapport à 2015). La croissance observée depuis 2015 est essentiellement causée par une augmentation des concours publics (+12 %), et dans une mesure nettement moindre par une augmentation des recettes commerciales (+1,5 %).* ».

**Ainsi, si elle représente une proportion plus importante de ses dépenses de fonctionnement (voir 4.2.1), la contribution de la Région Île de France au fonctionnement des TER en Île-de-France<sup>46</sup> est moindre en proportion que dans les autres régions françaises.**

### **4.3. À l'international, les contributions des acteurs publics sont en moyenne plus élevées dans les autres métropoles européennes, mais avec des organisations administratives parfois très différentes**

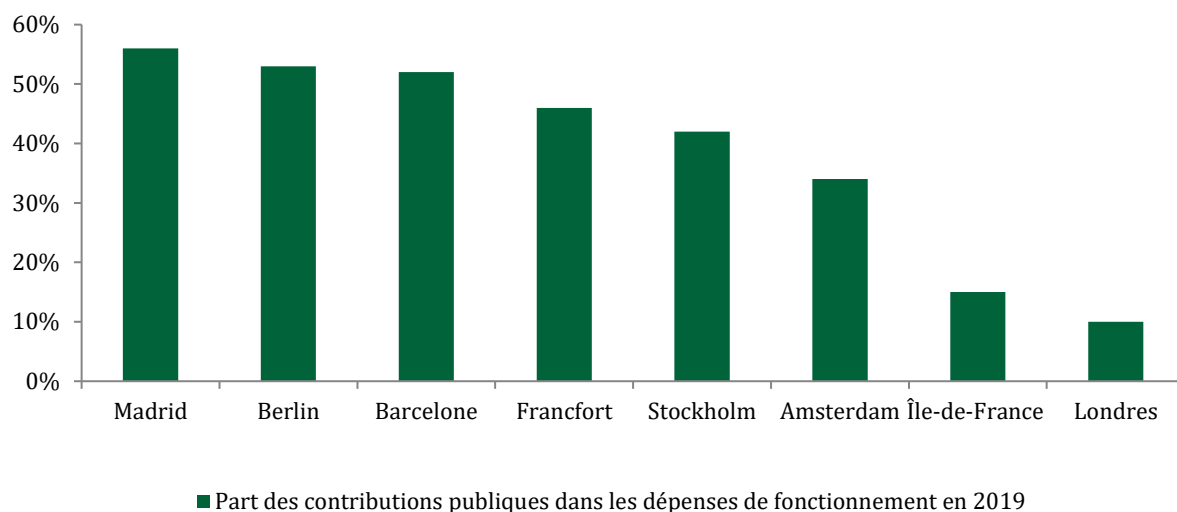
Il semble difficile de tirer une conclusion des comparaisons internationales des contributions publiques et encore plus particulièrement des collectivités territoriales, les périmètres de compétence des différentes autorités administratives différant d'un pays à l'autre. Si certaines métropoles comme New-York disposent d'un bouquet de taxes affectées et de peu de subventions publiques directes, d'autres comme Berlin dépendent en majorité de subventions publiques. Au niveau européen, le graphique 26 montre que ces contributions publiques (sans qu'il soit possible de distinguer contribution de l'État central ou des collectivités territoriales) étaient plus faibles en Île-de-France que dans les autres AOM européennes avant la crise sanitaire. Cependant, l'Île-de-France est la seule de ces AOM à disposer de ressources aussi importantes provenant des acteurs économiques.

---

<sup>45</sup> ART – Le marché français du transport ferroviaire en 2019.

<sup>46</sup> En considérant pour la Région Île de France, sa contribution à IdFM.

**Graphique 26 : Part des contributions publiques directes dans les dépenses de fonctionnement de plusieurs métropoles européennes en 2019**



*Source : Calculs mission, EMTA baromètre 2022 basé sur les données 2020 et 2019, Île-de-France mobilités.*

#### 4.3.1. Londres, Royaume-Uni

La question de la hausse des contributions de la *Greater London Authority* est régulièrement associée aux demandes pour une plus grande autonomie fiscale accordée au Maire. Lors de la signature du second plan d'aides d'urgence en novembre 2020, le ministre des Transports de l'époque, Grant Shapps, avait ainsi souligné la nécessité de donner à Londres plus de « *contrôle sur les principaux impôts, afin que la Ville puisse payer le coût du réseau de transport elle-même* ».

TfL ne reçoit plus depuis avril 2018 de subvention de fonctionnement versée par le ministère des Transports. S'élevant en moyenne à 700 M£ (794 M€) par an, elle a été progressivement supprimée à la suite d'un accord conclu en 2015 entre Boris Johnson, alors maire de Londres, et le gouvernement. L'actuel maire de Londres a critiqué à plusieurs reprises depuis 2020 l'absence de dotation gouvernementale et souligné que l'octroi d'aides d'urgence ne permettait pas d'atteindre l'équilibre financier. Selon lui, faute d'un retour de cette subvention, TfL serait contraint à une stratégie de « *managed decline* », se traduisant par une réduction des services de bus et de métro (baisse des fréquences ou fermeture de certaines lignes) pour atteindre l'équilibre budgétaire. La mise en œuvre d'une fiscalité locale au sein de la GLA, dont une partie des recettes est reversée à TfL, avait été pensée pour remplacer les subventions de fonctionnement du ministère des transports. La disparition de la subvention en 2018 n'a donc pas entraîné une perte « sèche » de revenus.

#### 4.3.2. Berlin, Allemagne

La Ville-État de Berlin investit dans les transports en commun, ses dépenses concernent principalement :

- ◆ les frais de fonctionnement et les infrastructures du transport urbain (périmètre de la BVG), du *S-Bahn* et des trains régionaux (périmètre de *Deutsche Bahn*) ;
- ◆ des paiements compensatoires versés à la BVG (transports urbains) et à la *Deutsche Bahn* (*S-Bahn* et trains régionaux) ;
- ◆ une contribution versée au titre de la part des Länder (1,5 Md € au total) dans le financement du *Deutschlandticket*.

## Annexe II

Dans le budget prévisionnel 2023, ces dépenses atteignent 2,225 Md € et se décomposent comme ceci :

- ◆ les frais de fonctionnement et les infrastructures des trois catégories de transport en commun (transport urbain, S-Bahn et trains régionaux) incluent l'agrandissement du réseau, l'achat de nouveau matériel roulant, la construction de gares, la mise aux normes d'accessibilités des infrastructures ;
- ◆ les paiements compensatoires versés aux différentes entreprises de transport visent notamment, outre au paiement des prestations de transports des différents opérateurs et à l'entretien de l'infrastructure, à compenser la part de l'offre proposée considérée comme non rentable. En 2015, la rémunération de base selon les contrats de transport s'élevait à 287 M € pour la BVG (prestations de transport et gestion de l'infrastructure). Si le Land de Berlin commande d'autres transports au cours de l'année, le droit à rémunération augmente également. En outre, les entreprises de transport reçoivent des paiements du Land en contrepartie du transport gratuit des personnes gravement handicapées, des titres de transport à prix réduit pour les élèves et les apprentis ainsi que du ticket social.

Les recettes liées au financement des transports en commun s'élèvent elles à 704 M €. Ces recettes proviennent à 96 % des fonds de régionalisation (*Regionalisierungsmittel*). Ces fonds sont définis par la Loi sur la régionalisation (*Regionalisierungsgesetz*), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996 suite au transfert de compétences en matière de transport ferroviaire de proximité (*Schienepersonennahverkehr – SPNV*) du Bund vers les Länder. Pour compenser le transfert de ces responsabilités, l'Etat verse aux Länder chaque année, selon la population et les prestations de transports, ces fonds de régionalisation pour organiser et développer l'offre, et pour l'entretien du réseau. Le montant de ces fonds (10 Md € au total en 2021) était au cœur d'un conflit entre le Bund et les Länder depuis plusieurs mois, les seconds le jugeant trop faible ne serait-ce que pour maintenir l'offre avec la hausse des prix de l'énergie, et plusieurs Länder ont conditionné l'€ part de financement pour le *Deutschlandticket* à une augmentation significative du montant des fonds de régionalisation. Les Länder demandaient plus précisément une augmentation du fonds de 1,5 Md €, associée à une augmentation supplémentaire de ce fonds de 1,65 Md € en 2022 et 2023 pour compenser la hausse des prix de l'énergie. Finalement, ils ont obtenu en novembre, en même temps que le compromis trouvé sur le *Deutschlandticket*, une augmentation de 1 Md € et une revalorisation annuelle de +3 %, au lieu +1,8% actuellement, sans incrément exceptionnel pour 2022 et 2023 comme demandé initialement.

### 4.3.3. New-York, États-Unis

Les contributions directes de l'État et de la municipalité de New-York représentent 3 % des recettes de fonctionnement de MTA. Elles regroupent :

- ◆ les subventions locales versées par l'État de New York et les comtés ;
- ◆ la « *New York State Operating Assistance* » : une aide directe de l'État de New York versée à la MTA, octroyée chaque année par un vote de la législature de l'État ;
- ◆ la « *Local Operating Assistance* » : aide directe versées par la Ville de New York et chacun des sept autres comtés du MCTD. Les contributions respectives de chaque entité sont fixées par la législature de l'État de New York ;
- ◆ la « *Station Maintenance* » : aide directe versée par la Ville et chacun des sept autres comtés du MCTD pour financer l'exploitation, l'entretien et l'utilisation des gares de trains de banlieue à l'intérieur de leur juridiction ;
- ◆ les subventions versées dans le cadre de conventions de financement particulières ;

## Annexe II

- ◆ dans le cadre de conventions de financement particulières, deux aides directes sont versées par la Ville de New York – d’une part à la MTA Bus Company, d’autre part à la MTA Staten Island Railway – et une aide directe est versée par le Département des Transport de l’État du Connecticut (CDOT) à la MTA Metro-North Railroad ;
- ◆ les aides fédérales versées en soutien aux effets du Covid ;
- ◆ deux aides temporaires continuaient d’être versées par l’administration fédérale pour aider la MTA à faire face au déficit induit par les effets de la pandémie, du fait particulièrement de la baisse des recettes tarifaires et de l’augmentation de certaines dépenses d’exploitation (nettoyage, heures supplémentaires, etc.). Le montant total des aides fédérales mises à disposition de la MTA au titre du soutien pendant et après la pandémie par la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) et les autres agences fédérales, notamment dans le cadre de l’ARPA (*American Rescue Plan Act*), est estimé à environ 14 Md\$ (12,7 Md€). Il en resterait environ 5,6 Md\$ (5,1 Md€), à répartir par la MTA sur la période de 2023 à 2026.

Les documents financiers et comptables relatifs au budget de la MTA ne permettent pas d’établir de façon évidente la répartition des contributions respectives des entités administratives impliquées, en particulier du fait de la difficulté à reconstituer la provenance des différentes taxes mobilisées. **Une analyse réalisée en 2020 par l’association « *Citizens Budget Commission* »<sup>47</sup> estimait que les contribuables de la Ville de New York fournissaient, en agrégeant leurs contributions aux diverses taxes locales, régionales et étatiques, 71 % de la partie non-commerciale des recettes de la MTA.** Cet enjeu de répartition revient pourtant régulièrement dans le cadre des discussions sur le financement de la MTA, généralement lorsque la MTA ou l’État de New York demande publiquement à la Ville de New York de contribuer davantage, comme cela a pu être le cas à plusieurs reprises dans le passé, par exemple en 2015, et encore cette année.

---

<sup>47</sup> [cbcny.org/research/how-much-do-city-taxpayers-really-contribute-mta](https://cbcny.org/research/how-much-do-city-taxpayers-really-contribute-mta).



## **ANNEXE III**

### **Analyse des nouvelles mesures en recettes et en réduction de charges**



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>MESURES ÉTAT – NON FISCALES .....</b>	<b>2</b>
<b>1. ANNULATION OU TRANSFORMATION DES PRÊTS À TAUX ZÉRO DE L'ÉTAT EN SUBVENTIONS OU AMÉNAGEMENT DU CALENDRIER DE REMBOURSEMENT .....</b>	<b>2</b>
1.1. Description et contexte de la mesure .....	2
1.2. Faisabilité juridique et pratique .....	3
1.3. Rendement estimé de la mesure pour IdFM.....	3
1.4. Impact financier pour l'État.....	4
1.5. Effets sociaux et enjeux d'acceptabilité .....	4
<b>2. ANALYSE DU RÔLE, MONTANT ET CONSÉQUENCES DE LA RÉMUNÉRATION DE LA SGP « ARTICLE 20 ».....</b>	<b>5</b>
2.1. Description et contexte de la mesure .....	5
2.1.1. <i>La loi du Grand Paris fournit une base ad hoc pour la rémunération article 20 dont la définition n'est pas contrainte .....</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>La rémunération article 20 ne remplit pas de fonction économique précise.....</i>	<i>6</i>
2.1.3. <i>La rémunération article 20 peut contribuer à couvrir une partie des coûts de construction .....</i>	<i>7</i>
2.2. La rémunération article 20 vise à accroître la robustesse du modèle économique du Grand Paris.....	8
2.2.1. <i>Les recettes fiscales de la SGP ont été notablement accrues depuis 2019, passant de 579 M€ en 2018 à 764 M€ en 2021.....</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>Les recettes commerciales restent marginales.....</i>	<i>10</i>
2.2.3. <i>Le paiement de taxes foncières constitue l'essentiel des charges d'exploitation de la SGP une fois le réseau achevé.....</i>	<i>11</i>
2.2.4. <i>Le délai de remboursement de l'emprunt dépend principalement de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de progression des recettes fiscales de la SGP.....</i>	<i>11</i>
2.3. La question de la déductibilité de la TVA pour la SGP interfère avec l'existence de la rémunération article 20.....	11
2.3.1. <i>Selon l'analyse exprimée en 2019, la redevance devrait couvrir au moins la moitié des coûts de construction du réseau pour que la TVA soit déductible de ces mêmes coûts.....</i>	<i>11</i>
2.3.2. <i>Une approche différente a été retenue en 2021 concernant la société du canal Seine nord Europe, dans le cas d'un transfert des ouvrages à titre gratuit.....</i>	<i>12</i>
2.3.3. <i>Dès lors, d'autres modèles paraissent possibles, qui nécessitent sans doute une modification législative.....</i>	<i>12</i>

<b>MESURES FISCALES .....</b>	<b>16</b>
<b>3. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE BAISSSE DE LA TVA DE 10 % À 5,5 % SUR LES TRANSPORTS COLLECTIFS.....</b>	<b>16</b>
3.1. Description et contexte de la mesure .....	16
3.2. Cadre et faisabilité juridique .....	16
3.3. Faisabilité pratique.....	18
3.4. Rendement estimé de la mesure pour IdFM.....	18
3.5. Impact de la mesure sur les finances publiques.....	18
3.6. Effets économiques .....	19
3.7. Effets sociaux et enjeux d’acceptabilité .....	19
<b>4. ANALYSE DE LA PROPOSITION D’UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE DE SÉJOUR EN ÎLE-DE-FRANCE.....</b>	<b>21</b>
4.1. Description et contexte de la mesure .....	21
4.2. Faisabilité juridique et pratique .....	22
4.3. Rendement estimé .....	22
4.4. Impact financier et effets économiques .....	23
4.5. Effets sociaux et enjeux d’acceptabilité .....	23
<b>5. ANALYSE DES MESURES AYANT TRAIT À LA TAXATION DE LA « SURVALORISATION » IMMOBILIÈRE.....</b>	<b>25</b>
5.1. Description de la mesure .....	25
5.2. Contexte et enjeux.....	25
5.3. L’augmentation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) .....	27
5.4. La création d’une taxe additionnelle sur la taxe foncière.....	29
5.5. Augmentation de la taxe spéciale d’équipement au profit d’IdFM .....	30
<b>6. ANALYSE DE LA PROPOSITION D’UNE MAJORATION DE TICPE AFFECTÉE À IDFM .....</b>	<b>32</b>
6.1. Description et contexte de la mesure .....	32
6.2. Faisabilité juridique et pratique .....	32
6.3. Rendement estimé .....	32
6.4. Impact financier pour les contribuables.....	33
6.5. Effets économiques et sociaux.....	33
<b>7. ANALYSE DE LA PROPOSITION D’UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES BUREAUX EN ILE DE FRANCE .....</b>	<b>35</b>
7.1. Description de la mesure .....	35
7.2. Faisabilité juridique et pratique .....	36
7.3. Rendement financier .....	36
7.4. Effets économiques et sociaux.....	37

<b>8. ANALYSE DE LA PROPOSITION DE LA CRÉATION D'UNE TAXE RÉGIONALE SUR LA MASSE MOBILE EN MARCHÉ.....</b>	<b>38</b>
8.1. Description et contexte de la mesure .....	38
8.2. Faisabilité juridique et pratique .....	38
8.3. Rendement estimé.....	39
8.4. Impact financier.....	39
8.5. Effets économiques et sociaux.....	40
<b>9. ANALYSE DE LA MISE EN PLACE D'UNE TAXE RÉGIONALE ANNUELLE SUR LES VÉHICULES DE TOURISME ET UTILITAIRES LÉGERS AFFECTÉE À IDFM.....</b>	<b>41</b>
9.1. Description de la mesure .....	41
9.2. Faisabilité juridique et pratique .....	41
9.3. Rendement estimé.....	41
9.4. Effets économiques et sociaux.....	42
<b>10. ANALYSE DES RECETTES ROUTIÈRES LIÉES À LA CIRCULATION DES VÉHICULES LÉGERS ET DES VUL EN ÎLE-DE-FRANCE .....</b>	<b>43</b>
10.1.. Les recettes fiscales routières peuvent être liées à la circulation ou à la détention d'un véhicule en Île-de-France .....	43
10.2.. Les recettes liées à la circulation des véhicules ont une assiette large .....	43
10.3.. Ce type de recettes liées à la circulation reste difficile à mettre en œuvre au bénéfice d'IdFM.....	45
<b>11. ANALYSE DE LA PROPOSITION D'UNE MAJORATION DE LA TAXE SUR LE TRANSPORT AÉRIEN DE PASSAGERS EN ÎLE-DE-FRANCE.....</b>	<b>47</b>
11.1.. Description de la mesure .....	47
11.2.. Faisabilité pratique et juridique .....	47
11.3.. Rendement estimé.....	47
11.4.. Effets sur les finances publiques.....	48
11.5.. Effets économiques et sociaux.....	48
<b>12. TAXATION DE LA LIVRAISON DE COLIS AU PROFIT D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS .....</b>	<b>49</b>
12.1.. Description de la mesure .....	49
12.2.. Contexte de la mesure.....	49
12.3.. Cadre et faisabilité juridique .....	49
12.3.1. <i>Taxation existante du secteur de la livraison de colis.....</i>	<i>50</i>
12.3.2. <i>Faisabilité d'une taxe forfaitaire sur la livraison de colis circonscrite à l'Île-de-France.....</i>	<i>50</i>

12.4.. Faisabilité pratique .....	50
12.5.. Rendement estimé de la mesure pour IdFM.....	51
12.6.. Impact de la mesure sur les finances publiques.....	51
12.7.. Effets économiques .....	51
<b>13. AUGMENTATION DES RECETTES DE STATIONNEMENT ET AFFECTATION DU SURPLUS À ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS.....</b>	<b>52</b>
13.1.. Description de la mesure .....	52
13.2.. Contexte de la mesure.....	52
13.3.. Cadre et faisabilité juridique .....	52
13.4.. Faisabilité pratique .....	53
13.5.. Rendement estimé de la mesure pour Île-de-France mobilités.....	54

## INTRODUCTION

Cette annexe analyse les différentes mesures évoquées lors des assises du financement des transports en Île-de-France en janvier 2023 pour augmenter les ressources d'Île-de-France Mobilités (IdFM). Il s'agit de mesures nouvelles ne portant pas sur les recettes actuelles d'IdFM qui sont examinées par ailleurs. Elles concernent à la fois des diminutions de charges non liées à l'exploitation des transports collectifs (redevance due par IdFM à la Société du Grand Paris – SGP, transformation des avances remboursables accordées par l'État à IdFM, baisse de la taxe sur la valeur ajoutée – TVA – sur les transports collectifs) et de nouvelles recettes liées à l'affectation de taxes existantes ou nouvelles.

Cette analyse a été menée à l'aune de plusieurs critères:

- ◆ pour les taxes, la préexistence ou non d'un circuit de collecte, c'est à dire une mesure basée sur une taxe existante ou la création *ex nihilo* d'une nouvelle taxe ;
- ◆ l'effet de la mesure sur les objectifs de la transition écologique ;
- ◆ les risques de distorsion sur l'économie et l'emploi apportés par la mesure ;
- ◆ l'existence ou non d'un lien entre la mesure et l'usage des transports collectifs urbains.

Les aspects de faisabilité et robustesse juridiques, la facilité et la rapidité de mise en œuvre et les effets sur les finances publiques nationales et locales, les acteurs économiques et les ménages sont également abordés pour les différentes mesures.

## Mesures État - non fiscales

### 1. Annulation ou transformation des prêts à taux zéro de l'État en subventions ou aménagement du calendrier de remboursement

#### 1.1. Description et contexte de la mesure

Lors de la crise sanitaire en 2020 et 2021, IdFM a été amené, en accord avec le gouvernement, à maintenir une offre de transports publics conséquente afin de permettre à tous les travailleurs « de première ligne » indispensables souvent de milieux modestes et sans véhicule individuel, de continuer à se rendre à leur travail. Parallèlement, le confinement de la plupart des autres salariés, personnes actives, élèves et étudiants, a réduit drastiquement la fréquentation de ces mêmes transports publics.

Ce déséquilibre entre le maintien d'une part non négligeable des charges de fonctionnement du système de transports et une chute de ses recettes<sup>1</sup> a créé un déséquilibre financier important dans les comptes d'IdFM, comme de toutes les autorités organisatrices de mobilité (AOM) en France et dans les pays voisins.

L'État est intervenu massivement en soutien des transports collectifs et en particulier d'IdFM pour limiter l'impact de la crise sanitaire. Dès la loi de finances rectificative n°3 pour 2020 du 30 juillet 2020, l'État a prévu un dispositif de compensation des pertes de versement mobilité pour les AOM sous forme de subvention. Le protocole d'accord signé en septembre 2020 entre l'État et IdFM prévoit ainsi un soutien de l'État sous la forme :

- ◆ s'agissant des pertes subies au titre du versement mobilité, d'une compensation financière qui s'est élevée en 2020 à 425 M€. En raison de la moindre dégradation des recettes de VM qu'estimée, IdFM a reversé à l'État un trop perçu de 274 M€ en 2021, soit une aide nette de 151 M€ au titre de ce dispositif ;
- ◆ s'agissant des pertes subies au titre des recettes voyageurs, et de la perte de versement mobilité qui ne serait pas couverte par le dispositif précédent, de la mise en place par l'État d'une avance remboursable. Ce prêt à taux zéro est défini par la loi de finances rectificative n°4 pour 2020 qui a fixé le montant de la première avance remboursable à IdFM à 1,175 Md€.

Une deuxième avance remboursable a été octroyée en 2021 pour un montant de 800 M€, après qu'IdFM a suspendu ses paiements aux opérateurs RATP et SNCF.

Au total, le montant des avances remboursables octroyées par l'État à IdFM s'est élevé à 1,975 Md€ contre 647 M€ de prêts accordés aux AOM de province et a pris la forme de prêts à taux zéro.

---

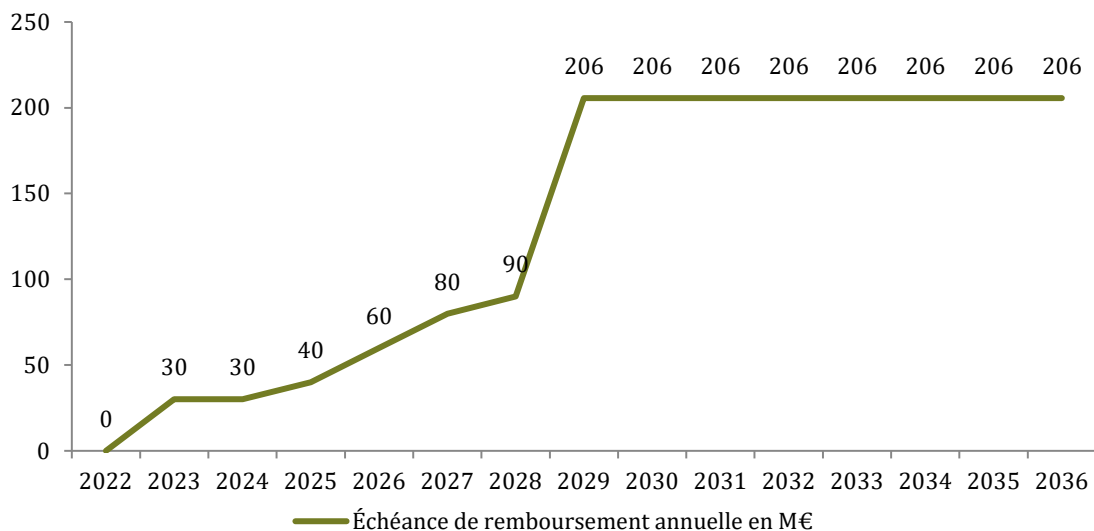
<sup>1</sup> En 2020, IdFM a connu une baisse importante de ses recettes tarifaires (-1,450 Md€ soit - 35 % par rapport aux recettes qui étaient attendues en 2020) et, dans une moindre mesure, de recettes du versement mobilité (- 2 % entre 2019 et 2020).



### Annexe III

Le calendrier du remboursement de ce montant, contractualisé dans le cadre de conventions entre IdFM et l'agence France Trésor, est favorable à IdFM car il permet une montée en charge progressive des remboursements (pour les deux tranches cumulées) :

**Graphique 1 : Remboursement du capital en M€ de la dette Covid de 1975 M€**



*Source : Île-de-France Mobilités, Débat d'orientation budgétaire 2023.*

Financièrement, ces avances remboursables ont le caractère de prêts à taux zéro et sont donc inscrites comptablement en recettes de la section d'investissement du budget d'IdFM, et non en recettes de la section de fonctionnement. Elles font donc partie de la dette de l'établissement et leurs annuités de remboursement à partir de 2023 figurent dans la charge de la dette en capital, inscrite en dépense de la section d'investissement du budget d'IdFM.

Compte tenu de l'importance de la charge de la dette d'IdFM au cours des années à venir et de l'enjeu que représente le respect de plusieurs ratios d'endettement de l'établissement, l'idée de transformer ces « avances remboursables » en simples subventions a donc été avancée, notamment par la présidente d'IdFM. Ceci conduirait à sortir les annuités de remboursement actuellement prévues jusqu'en 2036 de la charge de la dette.

### 1.2. Faisabilité juridique et pratique

Cette mesure modifiant des articles de lois de finances, elle devra être adoptée par le Parlement. Pour pouvoir s'appliquer dès l'échéance de 30 M€ en 2024, elle devra être votée en 2023. Il n'y a pas d'obstacle juridique de principe à cette mesure.

### 1.3. Rendement estimé de la mesure pour IdFM

Du point de vue de l'équilibre financier d'IdFM, une telle mesure constituerait une moindre dépense de 1 945 M€ sur la période 2024 - 2036, si l'on fait l'hypothèse que les 30 M€ de l'échéance 2023, inscrits au budget 2023 d'IdFM, seront bien remboursés.

### Annexe III

S'agissant des critères d'endettement contraignants pour IdFM, cette mesure aurait *a priori* les effets positifs suivants :

- ◆ sur la capacité de désendettement de 15 ans, en sortant les avances remboursables des emprunts en cours, elle réduit le remboursement de la dette en capital (figurant dans les dépenses d'investissement d'IdFM) ;
- ◆ elle améliorerait mécaniquement le critère d'épargne nette (remboursement en capital de la charge de la dette assuré par l'épargne brute de la section de fonctionnement + les ressources propres de la section d'investissement) en réduisant l'annuité de remboursement en capital chaque année du montant de l'annuité de la courbe ci-dessus, 30 M€ en 2024, 40 M€ en 2025, 60 M€ en 2026, 80 M€ en 2027, 90 M€ en 2028 et 206 M€ chaque année entre 2029 et 2036, soit un effet significatif.

Ces prêts ayant été octroyés sans intérêt, ils n'ont pas d'impact sur la section de fonctionnement d'IdFM.

Une variante de cette mesure serait de rééchelonner ces avances sur une longue période par exemple 50 ans, ce qui ramènerait l'annuité de remboursement à 38,9 M€ pendant 50 ans, l'avance ne portant toujours pas intérêt. Cela permettrait de ne pas constater pour l'État d'annulation de dette et de lisser pour IdFM la charge des remboursements sur une très longue période. En revanche, s'agissant toujours d'une dette, cette mesure n'a pas d'influence sur le ratio d'endettement relatif à l'excédent de fonctionnement et ne permet donc pas à IdFM de contracter de dettes supplémentaires.

#### 1.4. Impact financier pour l'État

Du point de vue de l'État, cette mesure représenterait une perte de recettes de 1 945 M€ sur la période 2024 – 2036 pour la seule région Île-de-France.

Cependant, il est possible qu'une telle mesure d'annulation de dette puisse être réclamée par les autres AOM qui ont bénéficié d'avances remboursables. Dès lors, l'impact financier total pour l'État se chiffrerait à environ 2,6 Md€.

Une telle annulation, si elle a un impact différé entre 2024 et 2036 sur le déficit de l'État au fur-et-à-mesure du non-versement des remboursements par IdFM, conduit en revanche à une augmentation totale de près de 2,6 Md€ de la dette nette de l'État pour une application France entière.

#### 1.5. Effets sociaux et enjeux d'acceptabilité

Sans objet pour les voyageurs et pour les acteurs économiques, cette mesure a avant tout un enjeu budgétaire d'une part, politique d'autre part en termes d'équité territoriale dans le traitement de l'Île-de-France vis-à-vis des autres agglomérations.

## **2. Analyse du rôle, montant et conséquences de la rémunération de la SGP « article 20 »**

### **2.1. Description et contexte de la mesure**

Parmi les recettes affectées à la Société du Grand Paris (SGP) figure une « rémunération », définie à l'article 20 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, que les acteurs du Grand Paris et les différents rapports produits sur le sujet ont pris l'habitude de désigner sous le nom de « redevance d'usage » ou de « redevance d'infrastructure ». Elle sera désignée dans ce document comme la « rémunération article 20 ».

Le texte de l'article 20 II est le suivant :

*« II. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application des I et I bis du présent article, notamment les conditions de rémunération de l'établissement public Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels et de ses gares, y compris d'interconnexion. Ce décret précise également les conditions d'association du Syndicat des transports d'Île-de-France au processus d'acquisition des matériels mentionnés à l'article 7 de la présente loi. »*

La charge de la rémunération pèse sur l'exploitant du réseau c'est-à-dire sur Île-de-France Mobilité (IdFM), dans la mesure où il s'agit de l'« usage » des lignes et installations.

Le décret en Conseil d'État n'a pas encore été adopté et les modalités de cette rémunération qui devrait intervenir à partir de la mise en service du réseau ne sont donc pas connues à ce jour.

Le protocole du 26 janvier 2011 entre l'État et la Région Île-de-France (IDF) relatif aux transports publics en Île-de-France prévoit que le montant annuel de cette redevance sera plafonné à 0,8 % du coût d'investissement. Ce taux de 0,8 % correspondait à l'époque à 180 M€<sup>2</sup>, qui était le maximum que la Région Île-de-France était prête à payer à la SGP, sans aucune référence ni à des coûts d'entretien ou de maintenance, ni à aucune réalité physique. Bien que ce protocole non signé soit dénué de force juridique, il a été le support de l'accord politique ayant permis le lancement effectif du Grand Paris Express. En l'absence de montant déterminé par un décret, ce plafond de 0,8 % appliqué au nouveau coût à terminaison estimé à 35,1 Md€<sub>2012</sub>, soit 281 M€, est le montant cible par an en 2031<sup>3</sup>, retenu par IdFM dans ses prévisions financières.

Dans cette annexe, la mission étudie la fonction que cette rémunération article 20 et les possibilités de la diminuer pour alléger les charges futures d'IdFM.

#### **2.1.1. La loi du Grand Paris fournit une base ad hoc pour la rémunération article 20 dont la définition n'est pas contrainte**

La loi du 3 juin 2010 ne précise pas la nature juridique de la rémunération perçue par la SGP au titre de l'usage de ses lignes, ouvrages et installations. Les travaux parlementaires entourant cette loi ne la qualifient pas non plus.

Le renvoi à un décret pour préciser l'ensemble des modalités de définition de la rémunération conduit à écarter une nature fiscale.

---

<sup>2</sup> Son estimation était de 22,75 Md€<sub>2008</sub> en janvier 2011.

<sup>3</sup> Ce montant correspond au plafond de 0,8 % appliqué à un coût à terminaison de 35,1 Md€<sub>2012</sub>. C'est notamment le montant qui figure dans le rapport de Gilles Carrez, *Ressources de la Société du Grand Paris*, juillet 2018.

## Annexe III

La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances a analysé, à la demande d'une mission précédente<sup>4</sup>, le cadre juridique de cette rémunération.

Il en ressort d'une part qu'elle obéit à un régime spécifique, celui de la loi du 3 juin 2010, qui la distingue *a priori* des redevances prévues par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), telle que la redevance d'occupation du domaine public. Le pouvoir réglementaire dispose donc d'une grande latitude dans la définition des modalités de cette rémunération et notamment de son montant, sans toutefois pouvoir s'abstenir de le définir ou décider qu'il sera nul.

Il apparaît d'autre part au terme de la même analyse qu'un changement législatif pourrait décider d'une mise à disposition du réseau à titre gracieux pour un motif d'intérêt général sans se heurter à aucun obstacle juridique.

### 2.1.2. La rémunération article 20 ne remplit pas de fonction économique précise

La mission précédente citée *supra* a étudié les possibles fonctions théoriques d'une redevance issues des études conduites par la SGP en 2012<sup>5</sup>, et conclut qu'elles ne sont pas pertinentes dans le cas de la rémunération article 20.

#### 2.1.2.1. L'usage de la rémunération article 20 comme signal-prix nécessite une modélisation économique novatrice et une définition de l'usage optimum du réseau explicite et partagée avec IdFM, conditions non remplies en l'espèce

À l'instar de tout prix, la rémunération article 20 risque de modifier le comportement des acteurs qui en supportent le coût.

Les utilisateurs du réseau dont il s'agirait d'orienter les comportements peuvent *a priori* être les usagers, les opérateurs de transport ou l'autorité organisatrice elle-même. Toutefois la définition du signal prix en direction des usagers relève de la compétence exclusive d'IdFM<sup>6</sup> de même que les clauses de rémunération des opérateurs de transport<sup>7</sup>.

L'effet de signal-prix s'exercera donc sur IdFM mais sa transmission par la suite aux usagers, dans les prix, reste à ce jour indéterminée. Le code des transports attribue à IdFM la responsabilité d'arrêter la politique tarifaire dans un objectif d'usage socio-économique optimal du réseau de transport.

---

<sup>4</sup> Évaluation du modèle économique du Grand Paris Express en phase exploitation, rapport conjoint IGF n° 2019-M-008-02 CGEDD n° 012691 – 01, juin 2019.

<sup>5</sup> « Études sur les principes économiques applicables à la détermination des redevances dues à la Société du Grand Paris par les exploitants du réseau de transport public du Grand Paris », novembre 2012, réalisée avec le cabinet Alenium consultants.

<sup>6</sup> cf. article L1241-2 du Code des transports : IDFM « a, notamment, pour mission de : [...] arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transport. En outre, cette compétence ne peut être déléguée aux termes de l'article L1241-3 du même code.

<sup>7</sup> cf. même article, au nombre des missions d'IDFM : « définir [...] les conditions générales d'exploitation et de financement des services ».

## Annexe III

Utiliser la rémunération article 20 pour inciter IdFM à adopter un comportement optimal peut être entendu de trois manières :

- ◆ soit transmettre à l'autorité organisatrice une information pertinente qui ne peut lui être communiquée autrement que par le prix ;
- ◆ soit inciter IdFM à adopter un comportement optimal au niveau du Grand Paris Express (GPE), plutôt que du réseau de transport dans son ensemble ;
- ◆ soit doubler la responsabilité légale de rechercher un optimum socio-économique d'une incitation économique forte.

IdFM supportera l'intégralité des charges de maintenance et de renouvellement du réseau, donc il subira toutes les conséquences d'un usage techniquement non optimal du GPE. Il ne semble pas y avoir d'information dont dispose la SGP et qui ne puisse être communiquée autrement que par la rémunération article 20.

Inciter IdFM à adopter un comportement optimal au niveau du GPE plutôt que du réseau de transport dans son ensemble ne constitue pas un objectif désirable pour l'État.

Seul subsiste alors comme motif d'utilisation de la rémunération article 20 à des fins d'orientation du comportement d'IdFM le renforcement de l'obligation légale de viser un optimum socio-économique. La SGP a conduit en 2013 plusieurs travaux détaillant les façons de le faire.

Toutefois une telle utilisation de la rémunération article 20 dépend de deux prérequis :

- ◆ un accord entre l'État et IdFM sur les caractères ou critères de l'optimum recherché, dont IdFM est aujourd'hui seul responsable ;
- ◆ le succès de la construction de modèles économiques pertinents reliant le tarif payé par IdFM aux signaux envoyés aux usagers et opérateurs.

Ces conditions n'étant pas réunies à ce jour, la rémunération article 20 ne peut avoir pour fonction d'inciter à un usage socio-économiquement optimal. Ses modalités devront alors viser la plus grande neutralité possible sur le comportement d'IdFM.

### ***2.1.2.2. La fonction d'incitation au développement du système que remplissent certaines redevances n'est pas pertinente en l'espèce***

Selon les analyses économiques réalisées par la SGP<sup>8</sup>, affecter une redevance au réseau permettrait de lui allouer une rentabilité, et donc d'assurer que les projets les plus pertinents sont réalisés en priorité. En l'espèce, la consistance du GPE et son calendrier de construction sont entièrement définis avant toute mise en place de la redevance et donc avant que le moindre signal ait été envoyé, indépendamment des perspectives de recettes postérieures à sa mise en service. En outre, le rôle de construction de la SGP sera épuisé une fois le GPE achevé, tout développement ultérieur du réseau ne relèvera *a priori* pas de sa responsabilité.

Ce type de fonction économique de la rémunération article 20 doit donc être ici écarté.

### **2.1.3. La rémunération article 20 peut contribuer à couvrir une partie des coûts de construction**

La seule fonction économique que peut actuellement remplir la rémunération article 20 reste donc la couverture des coûts de construction du réseau.

---

<sup>8</sup> cf. étude citée à la note 2.3.

## Annexe III

La redevance d'une infrastructure de transport peut être calculée de manière à couvrir son coût marginal, c'est-à-dire le coût qu'occasionnerait un usager supplémentaire, ou son coût complet<sup>9</sup>. Il s'agit d'un débat récurrent dans la fixation du péage d'une infrastructure de transport, qui vise à définir les acteurs qui supportent le coût de l'infrastructure considérée : l'utilisateur seul (coût complet) ou l'utilisateur et le contribuable (coût marginal, la différence avec le coût complet étant couverte par l'utilisateur). Cette distinction permet de définir une structure de coût qui conduit à un usage optimal du réseau<sup>10</sup>.

**La rémunération article 20 relève d'un tout autre débat, même si elle est couramment appelée redevance d'infrastructure ou d'usage :**

- ◆ IdFM finance déjà l'intégralité de l'exploitation, de maintenance et de renouvellement des lignes, ouvrages et installations, il ne s'agit que de couvrir les coûts de premier investissement et de financement ;
- ◆ la rémunération article 20 ne signifie pas un financement par les usagers plutôt que par les contribuables, mais compte-tenu de la structure des recettes d'IdFM, un financement majoritairement fiscal reposant sur les bénéficiaires directs et indirects du GPE plutôt que sur l'ensemble des contribuables d'Île-de-France (cf. *infra*) : actuellement les tarifs acquittés par les usagers ne couvrent que 30 % des ressources d'IdFM, le reste étant constitué du versement mobilité<sup>11</sup> pour 50 % et des contributions des collectivités locales membres d'IdFM (13 % des recettes réelles de fonctionnement).
- ◆ la SGP est susceptible de supporter d'autres types de coûts durant la phase d'exploitation, comme la gestion de la dette et les frais de structure qu'elle engendre.

Bien qu'elle soit juridiquement associée à l'usage des lignes, ouvrages et installations, la rémunération article 20 pourrait avoir pour justification économique de couvrir une partie des coûts de la SGP liés à la phase d'exploitation. Là encore, la rémunération article 20 aurait pour effet de faire reposer le financement ces services sur une assiette ciblée sur les bénéficiaires du système de transport public.

La fonction économique de la rémunération article 20 réside ainsi dans la prise en charge partielle des coûts de la SGP (investissements et coûts durablement supportés en phase d'exploitation), ce qui ne contraint guère ses modalités.

### **2.2. La rémunération article 20 vise à accroître la robustesse du modèle économique du Grand Paris**

Les ressources de la SGP reposent à titre principal sur une fiscalité affectée d'assiette francilienne ainsi que, à partir des premières mises en exploitation, sur la rémunération article 20 et de façon marginale sur des recettes commerciales. La rémunération article 20 n'est que l'un des moyens prévus pour assurer l'équilibre financier de la SGP en phase exploitation.

La SGP finance la construction du réseau en faisant appel à l'emprunt, qu'elle remboursera à l'aide des ressources précitées.

---

<sup>9</sup> D'autres variantes existent, comme des tarifications binôme ou de type « Ramsey-Boîteux », qui s'inscrivent entre les deux pôles indiqués (coût marginal et coût complet) et recherchent elles aussi une répartition du financement du transport entre contribuables et usagers conduisant à son usage optimal.

<sup>10</sup> L'utilisateur modifie son niveau de consommation de l'offre de transport en fonction de son prix contrairement au contribuable qui ne réagit pas, dans les modèles utilisés, au montant de la fiscalité affectée à cette offre.

<sup>11</sup> Impôt dont l'assiette varie en fonction de l'éloignement au système de transport.

### **2.2.1. Les recettes fiscales de la SGP ont été notablement accrues depuis 2019, passant de 579 M€ en 2018 à 764 M€ en 2021**

L'essentiel de la croissance des ressources affectées à la SGP repose sur le dynamisme de la taxe sur les surfaces de bureaux, qui représente aujourd'hui environ 80 % de ces recettes.

#### **2.2.1.1. La taxe sur les surfaces à usage de bureau, de commerce et de stockage constitue la ressource principale et dynamique de la SGP**

La SGP perçoit une partie de la taxe sur les surfaces à usage de bureaux, de commerces et de stockage en Île-de-France (TSB) prévue à l'article 231 ter du Code général des impôts (CGI). Le montant de la TSB perçue par la SGP est déterminé<sup>12</sup> à partir du rendement de cette taxe après déduction des parts revenant à la Région et au fonds national d'aide au logement (FNAL), puis en écrétant le résultat obtenu s'il dépasse le plafond inscrit en loi de finances<sup>13</sup>. L'éventuel reliquat retourne au budget général. La part de la Région qui s'élevait à 183 M€ jusqu'en 2016 a été portée à 213 M€ à partir de 2017<sup>14</sup>. Celle du FNAL s'élève à 66 M€<sup>15</sup>.

Le plafond de la TSB affectée à la SGP a connu une évolution dynamique, passant de 168 M€ en 2013 à 500 M€ en 2019, puis 594 M€ en 2021, 601 M€ en 2022 et 664 M€ en PLF 2023, de même que le montant effectivement affecté à la SGP, passé de 168 M€ en 2013 à 600 M€ en 2021 (dernière année pour laquelle l'exécution est connue).

L'augmentation significative à partir de 2019 du plafond de TSB affectée à la SGP s'est accompagnée de diverses dispositions qui accroissent son rendement, notamment la majoration de 10 % de la taxe en zone centrale de l'IDF, l'intégration de l'ensemble des surfaces de stationnement et la suppression de la dérogation tarifaire pour certaines communes<sup>16</sup>. Cette augmentation fait suite au rapport de M. Gilles Carrez de septembre 2018.

Ainsi, la SGP a bénéficié de la dynamique de la TSB qui résulte tant de modifications législatives de sa définition que de la progression intrinsèque de son assiette.

Enfin, la TSB a également connu depuis 2019 une évolution visant à accroître sa prévisibilité en indexant son assiette sur l'indice des prix à la consommation (IPC) plutôt que sur l'indice des coûts de construction<sup>17</sup> (ICC).

#### **2.2.1.2. Le montant de la taxe spéciale d'équipement n'évolue pas**

La taxe spéciale d'équipement (TSE), codifiée à l'article 1609 G du CGI, a été créée par l'article 31 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010. Elle est définie à partir de son produit, fixé à 117 M€, qui est réparti entre l'ensemble « *des personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises dans les communes de la région d'Île-de-France.* » La répartition s'effectue proportionnellement aux recettes générées par ces différentes taxes et cotisations, et la part affectée à la SGP est de 67,1 M€ chaque année.

---

<sup>12</sup> cf. A du XI de l'article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>13</sup> Depuis 2013 le montant des taxes affectées aux opérateurs fait obligatoirement l'objet d'un plafond, inscrit à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

<sup>14</sup> cf. article L4414-7 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>15</sup> cf. article 46 de la loi de finances pour 2012, version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>16</sup> cf. l'article 165 de la loi de finances pour 2019.

<sup>17</sup> L'article 165 de la loi de finances pour 2019 a modifié en ce sens le e) du 2 du VI de l'article 231 ter du CGI qui précise l'indice utilisé pour actualiser les tarifs au mètre carré employés dans le calcul de l'assiette.

Le montant de la TSE n'évolue pas, il est fixe depuis sa création.

### ***2.2.1.3. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau sur le matériel roulant de la RATP abonde les ressources de la SGP***

La loi du Grand Paris a prévu en son article 11 de faire contribuer le réseau existant au financement de la SGP en assujettissant la RATP à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau<sup>18</sup> (IFER).

Cette disposition, codifiée à l'article 1599 quater A bis du Code général des impôts (CGI), assujetti le matériel roulant de la RATP à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau et affecte à la SGP le produit correspondant dans la limite d'un plafond<sup>19</sup> qui a peu évolué, passant de 60 M€ en 2012 à 67 M€ en 2018. Ce plafond a été relevé à 75 M€ en 2019 à la suite du rapport susmentionné de M. Gilles Carrez, puis à 79 M€ en PLF 2023.

### ***2.2.1.4. Une taxe additionnelle à la taxe de séjour et taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France a été créée en 2019***

À la suite du rapport Carrez 2018, deux taxes ont été nouvellement affectées à la SGP :

- ◆ la taxe additionnelle à la taxe de séjour<sup>20</sup>, créée par la loi de finances pour 2019 et égale à 15 % de la taxe de séjour perçue en Île-de-France, dans le respect d'un plafond fixé pour 2019 à 20 M€ et à 25 M€ pour 2023 ;
- ◆ la taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France, dont le produit revenait en intégralité à la Région Île-de-France avant 2019. La loi de finances pour 2019 plafonne le produit perçu par la Région à 66 M€ et dispose que la part du produit qui dépasse cette somme sera affectée à la SGP, dans la limite d'un plafond fixé à 4 M€ en 2019 et à 20 M€ pour 2023.

## **2.2.2. Les recettes commerciales restent marginales**

La SGP pourra percevoir des recettes commerciales liées aux baux commerciaux et aux revenus de ses activités immobilières. Selon les estimations de la SGP, elles seront marginales et devraient représenter environ 30 M€<sub>CE2012</sub><sup>21</sup> à partir de 2030.

Des revenus liés à des opérations foncières sont également identifiés, pour un montant total de 170 M€<sub>CE2012</sub>. Il ne s'agit pas d'une recette annuelle mais du produit global des participations de SGP à ces opérations, perçu au début de la construction.

---

<sup>18</sup> cf. article 1635-0 quinquies du Code général des impôts.

<sup>19</sup> cf. article 46 de la loi de finances pour 2012.

<sup>20</sup> cf. article L2531-17 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>21</sup> La notation « 30 M€<sub>CE2012</sub> » signifie 30 M€ aux conditions économiques de 2012 (et non en euros courants).



### **2.2.3. Le paiement de taxes foncières constitue l'essentiel des charges d'exploitation de la SGP une fois le réseau achevé**

Dans le cadre législatif actuel, la SGP devra supporter après la mise en service du réseau des charges d'exploitation liées à sa qualité de propriétaire qui se décomposent à partir de 2030 en :

- ◆ des coûts de structure que la SGP évalue à 10 M€<sub>CE2012</sub> par an ;
- ◆ la taxe foncière, évaluée par la SGP à un montant de 150 M€<sub>CE2012</sub> par an.

### **2.2.4. Le délai de remboursement de l'emprunt dépend principalement de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de progression des recettes fiscales de la SGP**

En revanche, la rémunération article 20 repose sur une base distincte de celle de la fiscalité actuellement affectée, ce qui présente l'avantage d'accroître la résilience du financement nécessaire au remboursement de l'emprunt. Maintenir cette rémunération et en percevoir le montant n'est donc pas équivalent à une augmentation de la fiscalité affectée ni à une réduction des dépenses d'un montant identique.

## **2.3. La question de la déductibilité de la TVA pour la SGP interfère avec l'existence de la rémunération article 20**

### **2.3.1. Selon l'analyse exprimée en 2019, la redevance devrait couvrir au moins la moitié des coûts de construction du réseau pour que la TVA soit déductible de ces mêmes coûts**

La Direction de la législation fiscale (DLF) a analysé en 2019 les conditions d'assujettissement de la SGP à la TVA, à la demande de la mission citée plus haut. Il ressort de son analyse que le mode de fixation et le montant de la redevance article 20 auraient une incidence sur la déductibilité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) associée aux dépenses de construction des lignes, ouvrages et installations. Pour que cette déductibilité soit acquise, il faudrait que l'usage du réseau donne lieu à une rémunération qui ne présente pas une asymétrie excessive avec son prix de revient.

Selon cette analyse, la déductibilité de la TVA ayant grevé les dépenses de construction nécessiterait une rémunération dont le « *montant permet de couvrir, sur la durée totale d'amortissement, au moins 50 % du coût des investissements* », hors coût de financement dans la mesure où, selon la SGP, les frais financiers ne sont pas comptabilisés en amortissement mais déduits en charge.

Cela conduirait à fixer le montant de la redevance à 50 % du coût du réseau divisé par la durée d'amortissement, qui s'élève en l'espèce à 70 ans, soit 250 M€ par an<sup>22</sup>. Néanmoins, IdFM et la mission, dans leurs simulations se réfèrent à un montant cible de 281 M€ en 2031, correspondant à 0,8 % du coût à terminaison inscrit dans le protocole État-Région de 2011 évoqué *supra*.

Un renoncement à la rémunération article 20 entraînerait la non-déductibilité de la TVA sur les dépenses de construction, nécessiterait d'identifier une ressource alternative et réduirait la résilience du schéma de remboursement jusqu'en 2070.

---

<sup>22</sup> Sur la base d'un coût à terminaison de 35 Md€<sub>2012</sub>.

La DLF a repris ce raisonnement lors des échanges avec la présente mission. Le ratio de 50 % n'a pas de base juridique ni jurisprudentielle précise<sup>23</sup>, mais est considéré de façon conservatrice comme un seuil de sécurité permettant d'annuler le risque contentieux et permettant de considérer que la SGP agit comme un acteur économique.

### **2.3.2. Une approche différente a été retenue en 2021 concernant la société du canal Seine nord Europe, dans le cas d'un transfert des ouvrages à titre gratuit**

Dans le cas projet de construction de canal Seine-Nord Europe au grand gabarit, dont les travaux sont confiés à une société de projet, la société du canal Seine-Nord Europe (SCSNE), qui remettra les ouvrages à terminaison à Voies navigables de France (VNF), établissement public chargé de l'exploitation du canal. La remise des ouvrages à VNF est gratuite et aucune rémunération postérieure de la SCSNE par VNF n'est prévue. La SCSNE n'a pas de recette commerciale ni pendant les travaux, ni après, à la différence de VNF qui percevra des péages pour les circulations de bateaux dans le canal après sa mise en service (péages cependant d'un montant modeste au regard du coût d'investissement de l'ouvrage).

Dans ce projet, la SCSNE a obtenu un rescrit de la DLF pour l'assurer de sa capacité à récupérer la TVA sur les travaux qu'elle mène, alors même que sa situation ne répond pas aux critères mis en avant pour la SGP en 2019. Sa position se fonde sur le fait qu'il est certain que les infrastructures construites par la SCSNE, le canal, seront ultérieurement exploitées de façon commerciale par un opérateur assujéti à la TVA et percevant des recettes d'exploitation sur ces infrastructures. Le fait que cet opérateur ne soit pas la SCSNE n'est pas de nature à empêcher cette société d'être considérée comme assujéti à la TVA, et donc de bénéficier de la déductibilité de la TVA sur ses coûts. En revanche, le fait que VNF ait reçu la pleine propriété des ouvrages construits par la SCSNE avec tous les droits et obligations contractés par elle est pour la DLF un critère nécessaire à l'assujétissement de la SCSNE à la TVA.

### **2.3.3. Dès lors, d'autres modèles paraissent possibles, qui nécessitent sans doute une modification législative**

#### **2.3.3.1. Il apparaît possible de baisser le niveau de la rémunération « article 20 » pour un risque juridique et économique modéré**

Comme évoqué *supra*, le seuil de 50 % ne représente qu'un seuil de sécurité pour annuler le risque contentieux. La mission estime qu'au regard de la jurisprudence européenne<sup>24</sup>, le risque juridique à fixer un montant de rémunération plus faible apparaît limité. Il serait ainsi possible de fixer un montant qui représente une charge plus faible pour IdFM, tout en préservant par ailleurs le modèle économique de désendettement de la SGP.

En effet, dans le contexte actuel, la SGP a raccourci son horizon de désendettement grâce à une politique favorable d'émission sur les marchés.

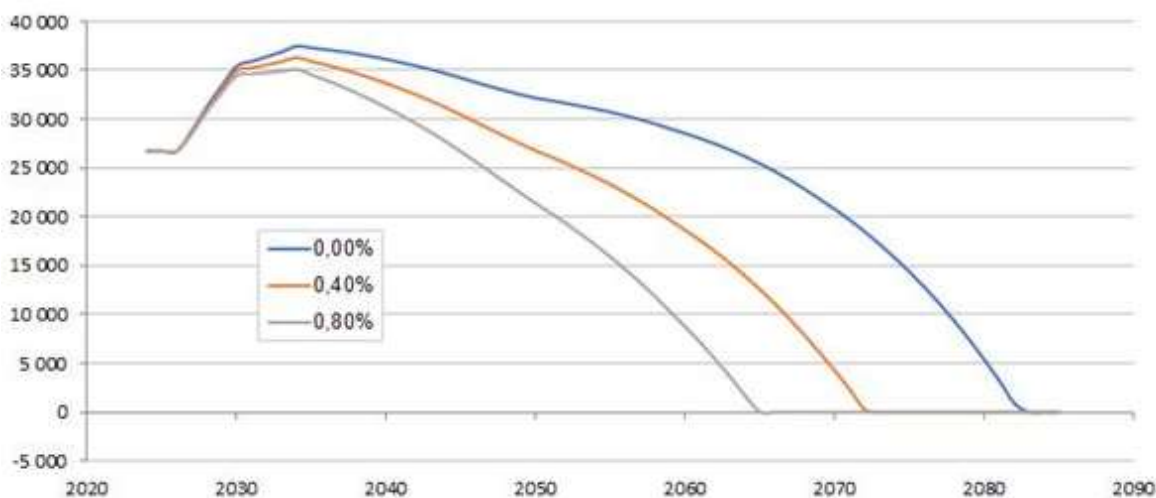
---

<sup>23</sup> En particulier, le bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) portant sur les conditions de liens directs pour les opérations réalisées à titre onéreux (BOI-TVA-CHAMP-10-10-10) ne mentionne pas de seuil précis.

<sup>24</sup> La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne la conduit à écarter l'existence d'une activité économique dans des cas où les recettes commerciales étaient bien inférieures au seuil de 50 % (par exemple dans le cas d'une commune qui fournit une prestation et ne récupère, à travers les contributions qu'elle perçoit, qu'une très faible part des coûts engagés, de l'ordre de 3 % - CJUE, 12 Mai 2016, Gemeente Borsele, C-520/14).

Ainsi selon les simulations effectuées, une rémunération « article 20 » sur la base de 0,4 % du coût d'investissement (et donc réduite de moitié par rapport aux estimations actuelles soit un montant cible de 140 M€ au lieu de 281 M€ en 2031) rallongerait de 8 annuités la période de remboursement (2073 au lieu de 2065 prévu dans les estimations actuelles de la SGP avec 0,8 %), en passant par un encours maximum de 36,3 Md€ au lieu de 35,1 Md€ (cf. Graphique 2). On reste donc proche des limites que l'État assigne à la SGP pour mener son désendettement. Si à l'avenir des évolutions macro-économiques ou exogènes devaient éloigner la trajectoire de ces limites acceptables, il serait alors nécessaire de compléter les ressources affectées à la SGP, en ajustant par exemple une des taxes qui lui sont déjà affectées.

Graphique 2 : Scénarios d'endettement financier net de la SGP selon le niveau de la rémunération « article 20 » (y compris taxe foncière)



Source : Direction du budget à partir du modèle de financement de la SGP.

### 2.3.3.2. Une autre voie possible serait le transfert de propriété des lignes, ouvrages et installations de la SGP à IdFM, permettant de supprimer la rémunération « article 20 » sans incidence fiscale

Comme dans le cas du canal Seine-Nord Europe, un transfert de propriété des ouvrages à terminaison de la SGP vers l'exploitant IdFM est possible. Pour l'opérer, la question du vecteur juridique à utiliser doit être résolue, car la loi du 3 juin 2010 n'apparaît pas parfaitement claire sur ce point.

En effet, dans le même article 20, la dernière phrase du premier alinéa du I précise que « L'établissement public SGP est propriétaire de ces lignes, ouvrages et installations, ainsi que des gares, y compris d'interconnexion, qu'elle réalise, jusqu'à sa dissolution. ». Mais au II du même article, comme on l'a vu plus haut, il est écrit : « II Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application des I et I bis du présent article, notamment les conditions de rémunération de l'établissement public Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels et de ses gares, y compris d'interconnexion. » Le fait que le transfert de propriété soit envisagé apparaît en contradiction avec le I, sauf à considérer que la règle du I, le maintien de la propriété des ouvrages à la SGP, est une règle supplétive.

### Annexe III

Dans cette dernière interprétation, le décret en Conseil d'État pourrait suffire à acter le transfert de propriété. Si l'on considère que le principe du I prime, il faut une modification législative consistant à supprimer la phrase citée *supra*, et à fixer le principe d'un transfert de propriété du réseau à IdFM, avec le transfert de plein droit de tous les droits et obligations de la SGP à IdFM en même temps, à l'exception du remboursement des emprunts contractés par SGP pour la construction du réseau. Ce transfert pourrait se faire au fur et à mesure des mises en service de portions du réseau du GPE, ou à terminaison de tout le réseau avec les lignes 15 à 18, ou encore à une date postérieure fixée par la loi.

La disposition qui maintient la propriété des ouvrages à la SGP (qui d'ailleurs ne précise pas à qui revient la propriété après la dissolution de la SGP...) entraîne dans un environnement institutionnel déjà complexe, de nombreuses complications inutiles, qui ont également des conséquences sur le plan de l'exploitation du réseau par IdFM :

- ◆ elle pose la question de la responsabilité du renouvellement, de la modernisation ou de l'adaptation des infrastructures, qui ne viendra certes pas dans les premières années, mais se posera avant la fin du remboursement des emprunts de la SGP, c'est à dire avant sa dissolution, et donc de la nécessité ou non de constituer des provisions pour renouvellement ;
- ◆ elle garde à la SGP la responsabilité de faire jouer éventuellement les garanties vis-à-vis des entreprises maîtres d'œuvre en cas de vice ou problème de construction constaté après la réception des travaux, avec des procédures qui peuvent durer des années ;
- ◆ accessoirement, elle conduit la SGP à être redevable de taxes liées à son statut de propriétaire, comme la taxe foncière, pour des montants annuels estimés à 150 M€ par la SGP, et elle incite la SGP à se trouver des motifs de perdurer dans sa structure, plutôt que de garder le rôle de caisse d'amortissement de la dette avec des recettes fiscales affectées suffisantes.

IdFM, dans le contexte de la mise en concurrence de tous les réseaux, a vocation à être propriétaire de nombreuses installations fixes, mises à disposition des opérateurs de transport qu'elle choisit en tant qu'autorité organisatrice (AOM), et les gares ou certaines infrastructures peuvent en faire partie au même titre que les ateliers, comme c'est le cas pour certaines AOM de province.

Financièrement et fiscalement, un tel transfert de propriété peut se faire selon deux modalités :

- ◆ un transfert gratuit avec un rescrit assurant la récupérabilité de la TVA pour la SGP, comme dans le cas du canal Seine nord ;
- ◆ un transfert payant, et dans ce cas, il existe une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui considère qu'une cession à 10 % de la valeur du bien est une contrepartie économique suffisante pour permettre la déductibilité de la TVA<sup>25</sup>. Dans le cas du GPE, cela voudrait dire qu'IdFM pourrait racheter le réseau pour 3,5 à 4 Md€, somme dont le versement pourrait être étalé sur une longue durée (20 ans par exemple) avec des annuités inférieures à 200 M€ par an.

---

<sup>25</sup> CJUE, C-267/15 Gemeente Woerden, 2016.

**2.3.3.3. La suppression nette de la rémunération article 20**

**Cette suppression n'aurait d'intérêt que s'il est assuré qu'elle n'a pas d'impact sur le modèle économique de la SGP, ce qui serait le cas s'il est possible d'allonger de quelques années le schéma de remboursement des emprunts de la SGP sans excéder l'horizon 2070, ou s'il se dégage un consensus pour trouver une ressource alternative pour la SGP, telle qu'une augmentation de la part qui lui est affectée dans les ressources fiscales existantes.**

Cette suppression se ferait par modification de l'article 20 II de la loi du 3 juin 2010, qui deviendrait :

« II. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'association du Syndicat des transports d'Île-de-France au processus d'acquisition des matériels mentionnés à l'article 7 de la présente loi. »

Cette rémunération étant dénuée de fonction économique particulière comme on l'a vu au point 2 supra, sa suppression n'aurait pas de conséquence sur ce plan.

Sur le plan fiscal :

- ◆ soit la DLF peut produire un rescrit adressé à la SGP l'assurant de la possibilité de déduire la TVA de ses dépenses de construction des lignes, ouvrages et installations, à l'instar de ce qu'elle a écrit pour la canal Seine nord Europe, mais on a vu plus haut qu'une condition d'un tel rescrit serait le transfert de propriété des ouvrages à un tiers chargé de leur exploitation, IdFM en l'espèce ;
- ◆ soit ce n'est pas le cas, et la SGP serait théoriquement redevable à l'État de cette TVA devenue non-déductible, soit environ 4 Md€.

## Mesures fiscales

### 3. Analyse de la proposition de baisse de la TVA de 10 % à 5,5 % sur les transports collectifs

#### 3.1. Description et contexte de la mesure

**La mesure examinée consiste à appliquer un taux réduit de TVA à 5,5 % aux transports collectifs urbains (TCU), ce qui permettrait à Île-de-France Mobilités (IdFM) de dégager des marges supplémentaires en maintenant ses prix TTC inchangés.** Actuellement un taux intermédiaire de 10 % est appliqué au « transport de voyageurs », quel que soit le type de transport ou ses modalités (routier, ferroviaire, aérien, urbain ou non, régulé ou non etc...) <sup>26</sup>.

Cette mesure a été proposée par la Région Île-de-France et Île-de-France Mobilités à l'occasion des assises du financement du transport francilien en janvier 2023. Elle est également soutenue par les autres collectivités membres d'IdFM et les acteurs économiques (MEDEF, et la chambre d'industrie et de commerce d'Île-de-France).

La Convention citoyenne pour le climat avait proposé en 2020 d'appliquer aux billets de trains un taux réduit de 5,5% <sup>27</sup>. Contrairement à ce qui est proposé par IdFM, cette proposition visait une baisse des prix TTC des billets afin d'encourager le report modal en incitant les consommateurs à privilégier le train pour leurs voyages. Cette mesure n'avait pas été retenue par le Gouvernement à l'issue de la convention.

#### 3.2. Cadre et faisabilité juridique

**Le recours aux taux réduits de la TVA est encadré par la directive n° 2006/112/UE relative au système commun de la TVA (dite « directive TVA »).** Les États membres peuvent prévoir l'application d'un taux réduit à une liste limitative de biens et services présentés sous la forme de catégorie d'items énumérés à l'annexe III de la directive. L'item 5 de cette annexe mentionne ainsi « *le transport de personnes et le transport des biens qui les accompagnent, tels que les bagages, bicyclettes, y compris les bicyclettes électriques, les véhicules automobiles ou autres véhicules, ou les prestations de services liées au transport de passagers* ».

Du point de vue européen, il est toujours possible aux États membres d'isoler, au sein d'une catégorie, des opérations, soit pour leur réserver l'application d'un taux réduit, soit pour les en exclure.

---

<sup>26</sup> b quater de l'article 279 du code général des impôts (CGI).

<sup>27</sup> À l'occasion des discussions parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2023, le Sénat avait également adopté un amendement baissant la TVA à 5,5 % sur les billets de train, qui a été rejetée par l'Assemblée nationale.

### Annexe III

Toutefois, le juge européen impose que, dans l'exercice de ce choix, deux conditions soient respectées :

- ◆ d'une part, le périmètre des opérations concernées doit correspondre à des aspects concrets et spécifiques de la catégorie d'opérations visées par l'item de l'annexe III de la directive TVA dont elles relèvent, en l'occurrence, ici, l'item 5. En ce qui concerne la mise en évidence d'un aspect concret et spécifique, le juge européen a déjà indiqué qu'il était nécessaire qu'il s'agisse d'une prestation de service identifiable, en tant que telle, séparément des autres prestations de la catégorie. L'existence d'un cadre juridique spécifique quant à la fourniture des prestations en cause peut constituer un élément ;
- ◆ d'autre part, la mesure doit respecter le principe de neutralité fiscale inhérent au système commun de TVA, c'est-à-dire garantir que des services répondant à des besoins similaires pour l'acheteur et qui sont en concurrence soient traités de la même manière.

**Le principe de neutralité fiscale empêche ainsi d'appliquer des taux différents de TVA à des produits similaires, ce qui pourrait conduire en l'espèce à élargir le périmètre de la mesure à des modes de transport proches du transport urbain comme le transport ferroviaire de voyageurs dans son ensemble.**

Le considérant 7 de la directive 2006/112/CE (directive TVA de 2006) dispose que « *le système commun de TVA devrait [...] aboutir à une neutralité concurrentielle, en ce sens que [...] les biens et les services semblables supportent la même charge fiscale, quelle que soit la longueur du circuit de production et de distribution.* ». Le considérant 1 de la directive 2022/542 conforte ce principe de neutralité fiscale en disposant que « *les règles relatives aux taux de TVA, telles qu'elles sont prévues dans la directive 2006/112/CE du Conseil, visent [...] à éviter les distorsions de concurrence* »<sup>28</sup>.

Ce principe de neutralité fiscale s'oppose donc à ce que, du point de vue de la TVA, des biens ou des prestations de services semblables, qui se trouvent en concurrence les uns avec les autres, soient traités de manière différente.

Pour apprécier le caractère semblable des biens ou des prestations, la CJUE tient principalement compte du point de vue du consommateur moyen : des biens ou des prestations de services sont semblables lorsqu'ils présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins auprès du consommateur. À cet égard, la Cour a admis que, dans certains cas exceptionnels, eu égard aux spécificités des secteurs en cause, des différences du cadre réglementaire et du régime juridique régissant les prestations de services en cause pouvaient créer une distinction aux yeux du consommateur et étaient en conséquence susceptibles de justifier l'application d'un traitement fiscal différencié<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> La jurisprudence de la CJUE s'appuie d'ailleurs sur ce considérant dans ses arrêts. Par exemple dans l'arrêt CJUE 2017 – AZ c/ Minister Finansow (CURIA - Documents (europa.eu)), la Cour rejette la possibilité d'un taux de TVA différent en fonction de la date limite de consommation de produits de pâtisserie et viennoiserie.

<sup>29</sup> Le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2023 portant sur la TVA souligne le caractère libéral de la jurisprudence de la CJUE sur le sujet. Elle autorise par exemple une différence de traitement TVA entre médicaments remboursés par la sécurité sociale et autres médicaments (CJCE, 3 Mai 2001, Commission c/ France, aff. C-481/98), ou entre services de taxi et services de location de voiture avec chauffeur (CJUE, 27 février 2014, Pro Med Logistik GmbH, aff. C-454/12 et C-455/12).

## Annexe III

En droit fiscal, la notion de « transport collectifs urbains » n'a pas de définition précise et pourrait difficilement justifier un périmètre restreint de taux réduit, dès lors que des services concurrents proposent des prestations analogues et qui répondent à des besoins similaires. Ainsi, des liaisons identiques peuvent être assurées par des TER ou des intercités par exemple. La mesure devrait également, en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, ne pas être ciblée sur une zone précise et non différenciée entre Île-de-France et agglomérations urbaines de province, sauf à justifier de spécificités particulières de la région Île-de-France en la matière et d'un objectif d'intérêt général suffisant. Étant donné également que certains transports du quotidien peuvent traverser plusieurs régions, il apparaît que cette mesure de baisse de TVA aurait nécessairement un périmètre national.

De plus, se développent des offres multimodales recouvrant plusieurs modes de transport, notamment urbains et ferroviaires, qui correspondent à de nouvelles pratiques de mobilité combinant ces différents modes. Dans ce cas, si ces modes se voient appliquer des taux de TVA différents, la législation européenne<sup>30</sup> oblige à retenir le taux de TVA le plus élevé, ce qui rend le taux réduit sur un mode de transport donné inopérant s'il est regroupé au sein d'une offre avec un service au taux plus élevé. Ceci plaide donc pour un périmètre de la mesure élargi au transport ferroviaire de voyageurs dans son ensemble.

### 3.3. Faisabilité pratique

La baisse du taux de TVA sur les transports urbains est une mesure nationale qui devra passer par une loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Cette mesure ne présente pas de complexités pratiques particulières et pourrait être inscrite dès la prochaine loi de finances.

### 3.4. Rendement estimé de la mesure pour IdFM

Cette mesure présente l'avantage d'être simple et rapide à mettre en place et a des impacts directs sur les comptes d'IdFM, permettant de dégager au moins 100 M€<sup>31</sup> de recettes supplémentaires par an pour l'établissement. De plus, en période d'inflation, cette mesure présente l'avantage, du point de vue des assujettis, d'amortir les hausses de coûts par ailleurs.

### 3.5. Impact de la mesure sur les finances publiques

**L'impact sur les finances publiques d'une baisse du taux de TVA dépend du périmètre des biens et services concernés.** D'après les données de consommation effective des ménages de l'Insee<sup>32</sup>, la consommation de transports urbains et suburbains<sup>33</sup> et de transports ferroviaires France entière s'élevait en 2021 à 8,6Md€. Par conséquent, **la baisse du taux de TVA de 10 % à 5,5 % aurait représenté pour cette année une moindre collecte de TVA de 385 M€.** Il convient de rappeler que la consommation des ménages pour les services de transports ferroviaires et urbains n'était pas revenue en 2021 à leurs niveaux pré-crise covid. **La moindre recette fiscale pour les finances publiques serait donc encore plus importante si le niveau de consommation revenait à son niveau de 2019.**

---

<sup>30</sup> Reprise en droit interne aux articles 257 ter et 278-0 du CGI.

<sup>31</sup> Estimation à partir de la TVA collectée en 2021 (229 M€), pour un trafic qui n'avait pas encore retrouvé leur niveau d'avant crise. Cette estimation n'intègre pas les hausses de tarifs intervenues en 2023.

<sup>32</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6438745?sommaire=6438793#titre-bloc-21>

<sup>33</sup> Cette sous-classe comprend le transport par voie terrestre de passagers (bus, chemins de fer, tramway, métro souterrain ou aérien, etc). Elle n'intègre pas le transport interurbain de passagers par chemin de fer.



## Annexe III

**Tableau 1 : Estimation de différentiel de TVA à partir de la consommation finale des ménages France entière par produit (en millions d'euros)**

Produit	Consommation effective 2019	Différentiel de TVA 2019	Consommation effective 2021	Différentiel TVA 2021
Transports ferroviaires (hors transports urbains)	5 399	243	4 149	187
Transports urbains et suburbains de voyageurs	5 680	256	4 409	198
Total	11 079	499	8 558	385

*Source : Mission à partir des données de consommation effective des ménages par produit aux prix courants.*

### 3.6. Effets économiques

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2023 souligne que les taux réduits de TVA ne constituent pas l'instrument le plus adapté à la poursuite d'objectifs environnementaux en raison de son caractère peu ciblé et des incertitudes sur les transmissions d'une baisse de TVA dans les prix. Ainsi, étudiant la baisse de TVA sur les billets de train, le CPO estime que cette baisse serait peu efficace pour le report modal même si elle est répercutée sur les prix. D'abord, une baisse de la TVA, même répercutée dans les prix, aurait un effet limité sur la fréquentation des lignes opérant déjà à un niveau proche de leur capacité maximale. Ensuite, l'incitation au report vers le train, dont le coût marginal est déjà inférieur à celui de la voiture, supposerait de développer un réseau d'infrastructures de bonne qualité et un maillage territorial plus dense. Enfin, une baisse de TVA ne permettrait pas un soutien ciblé aux ménages les plus touchés par les hausses de prix des billets de train. Au contraire, des mesures de types bouclier tarifaire ou forfaits multimodaux mériteraient d'être étudiées.

Si il n'y a pas de répercussion sur les prix, l'application d'un taux réduit TVA de 5,5 % au secteur du transport constituerait *in fine* une forme de subventionnement du secteur. Comme elle est large et générale et n'est pas associée à des objectifs, elle ne peut naturellement pas être ciblée sur les acteurs les plus en difficulté. Cette mesure pourrait donc créer des effets d'aubaine pour l'ensemble des AOM et les opérateurs ferroviaires qui en bénéficieraient, sans garantie de redistribution aux consommateurs sous forme de baisse de prix (dans le cas d'IdFM ce n'est pas ce qui est proposé) ou d'amélioration de la qualité de service.

### 3.7. Effets sociaux et enjeux d'acceptabilité

Cette proposition viserait de manière uniforme l'ensemble des tarifs et des ménages, sans préjudice des éventuelles modulations tarifaires que pourrait mettre en œuvre IdFM.

Cette proposition, pour IdFM, n'ayant pas d'incidence directe sur les prix TTC, elle apparaît neutre du point de vue des consommateurs. Néanmoins, cette baisse de TVA sur les transports ne pouvant que s'appliquer au niveau national, **si elle était justifiée par l'objectif de modifier le signal prix en faveur des transports en commun dans le cadre de la politique nationale de transition écologique**, alors le fait qu'IdFM ne répercute pas cette baisse sur ses tarifs pourrait ne pas être compris par les usagers.

### Annexe III

**Indépendamment de leur rendement ou complexité de mise en œuvre, les taxes affectées constituent des entorses au principe d'universalité du budget, renforcé par la loi organique du 28 décembre 2021<sup>34</sup>.** L'affectation d'une taxe à un tiers que l'État ne peut résulter que d'une loi de finances<sup>35</sup>. Elles présentent également l'inconvénient, du point de vue de l'État, d'être moins pilotables que des subventions budgétaires et ne sont, en général, pas assorties à des conditions ou obligations des affectataires. Financer le besoin de financement d'IdFM par un surcroît de taxe affecté conduit néanmoins à ne pas augmenter les dépenses budgétaires toutes choses égales par ailleurs, et donc à ne pas dégrader le solde public.

---

<sup>34</sup> Modifiant l'article 2 de la LOLF, la loi organique du 28 décembre 2021 renforce les conditions d'affectation des impositions et prévoit que, à compter de 2024, elles ne pourront être directement affectées à un tiers, autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, que si ces impositions « sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées ». IdFM pouvant être considéré comme un établissement public relevant des collectivités territoriales, cette règle ne devrait toutefois pas s'appliquer à lui.

<sup>35</sup> L'article 36 de la LOLF.

## 4. Analyse de la proposition d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour en Île-de-France

### 4.1. Description et contexte de la mesure

La mesure examinée est l'éventuelle mise en place dans toutes les communes ou les intercommunalités<sup>36</sup> d'Île-de-France, qui appliquent une taxe de séjour (TS) prévue à l'article L. 2333-26 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), d'une taxe additionnelle à cette taxe de séjour au profit d'IdFM. Cette taxe additionnelle ne concernerait donc pas toute l'Île-de-France mais la plupart des communes et des intercommunalités<sup>37</sup>. Une taxe de séjour qui s'appliquerait à l'ensemble de l'Île-de-France supposerait la création d'un nouveau canal de perception.

La TS s'applique aux personnes non domiciliées dans la commune. Le barème applicable, fixé par nuitée, est modulé selon le type d'hébergement et encadré<sup>38</sup> selon un barème prévu à l'article L. 2333-30 du CGCT. Ces taux plancher et plafond sont actualisés chaque année par l'indice des prix à la consommation hors tabac. Le taux plafond journalier en 2023 est de 4,30€ pour un palace, il est compris entre 0,20€ et 0,60€ pour les hébergements de plein air (terrains de campings, emplacement pour camping-cars) et compris entre 0,80€ et 3,10€ pour les autres hébergements (hôtels, meublés, résidences de tourisme, chambres d'hôte, villages de vacances, auberges). Elle est collectée par les hébergeurs ou directement par les plates formes de location<sup>39</sup> pour les loueurs non professionnels et reversée aux communes.

---

<sup>36</sup> Les intercommunalités perçoivent la taxe de séjour via les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

<sup>37</sup> Les communes qui l'appliquent : Saint-Denis, Le Pré-Saint-Gervais, Montreuil, Noisy-le-Grand, Pantin, Pierrefitte-sur-Seine, Plaine Commune, Romainville, Saint-Denis, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains, Asnières-sur-Seine, Bagneux, Bois-Colombes, Boulogne-Billancourt, Bourg-la-Reine, Châtenay-Malabry, Châtillon, Chaville, Clamart, Clichy, Colombes, Courbevoie, Fontenay-aux-Roses, Gennevilliers, Issy-les-Moulineaux, La Garenne-Colombes, Levallois-Perret, Malakoff, Meudon, Montrouge, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Sceaux, Sèvres, Suresnes, Vanves, Ville-d'Avray.

<sup>38</sup> Taux plancher et taux plafond.

<sup>39</sup> La plate-forme doit être intermédiaire de paiement pour être soumise à l'obligation de collecte.

## Annexe III

**Tableau 2 : Barème applicable en 2023 de la taxe de séjour : taux par personne et par nuitée**

Catégories	Tarif plancher	Tarif plafond
Palaces	0,7€	4,3€
Hôtels, résidences et meublés de tourisme 5 étoiles	0,7€	3,1€
Hôtels, résidences et meublés de tourisme 4 étoiles	0,7€	2,4€
Hôtels, résidences et meublés de tourisme 3 étoiles	0,5€	1,5€
Hôtels, résidences et meublés de tourisme 2 étoiles	0,3€	0,9€
Village de vacances 4 et 5 étoiles		
Hôtels, résidences et meublés de tourisme 1 étoile	0,2€	0,8€
Village de vacances 1,2 et 3 étoiles, chambres d'hôtes		
Auberges collectives		
Terrain de camping 3, 4 et 5 étoiles et équivalents	0,2€	0,6€
Aires de camping-cars		
Terrain de camping 1 et 2 étoiles et équivalents	0,2€	0,2€
Port de plaisance		
Hébergements non classés ou en attente de classement hors hébergement de plein air	1 % du prix HT de la nuitée	5 % du prix HT de la nuitée <sup>40</sup>

*Source : Code général des collectivités territoriales.*

En Île-de-France, deux taxes additionnelles s'appliquent : une au bénéfice des départements sauf celui des Yvelines (article L.3333-1 du CGCT) au taux de 10 % et une autre de 15 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 au bénéfice de la SGP (article L.2531-17 du CGCT). Ces taxes additionnelles sont reversées par les communes aux départements ou à la SGP<sup>41</sup>. Les recettes de la majoration pour la SGP ont été de 8,4 M€ en 2021 et 10 M€ de recettes sont inscrites au budget de 2023 de la SGP.

### 4.2. Faisabilité juridique et pratique

Cette mesure étant une taxe, elle devra être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution. L'éventuelle loi qui la mettra en place devra prévoir l'affectation à IdFM. Une telle mesure peut donc être mise en place dès 2024, avec une inclusion dans la prochaine loi de finances.

S'agissant d'un adossement à une taxe existante, le coût de gestion additionnel pour les hébergeurs et les communes sera relativement faible. En revanche, il faudrait bien informer les communes et intercommunalités concernées pour leur rappeler l'obligation de collecter une éventuelle taxe additionnelle au profit d'IdFM. Ainsi, sauf dans les Yvelines, il y aurait trois taxes additionnelles : une départementale, une autre au profit de la SGP et une dernière au profit d'IdFM.

### 4.3. Rendement estimé

La mission a retenu une hypothèse prudente de 1M€ de recettes pour 1 % de TATS<sup>42</sup>, ce qui donne les estimations de rendements suivants en fonction du taux de majoration.

<sup>40</sup> Dans la limite du tarif maximum adopté par la commune.

<sup>41</sup> Guide pratique des taxes de séjour – DGCL – juin 2021.

<sup>42</sup> La SGP a perçu 13 M€ de TAS au taux de 15 % en 2019, dernière année non affectée par le Covid. Pour 2024, il est donc raisonnable d'estimer la recette à au moins 15 M€.

**Tableau 3 : Estimations de recettes d'une taxe additionnelle à la taxe de séjour**

Taux de majoration	Tarif total maximum palaces	Recettes estimées
50 %	7,52€	50 M€
100 %	9,67€	100 M€
200 %	13,97€	200 M€

Source : Mission.

Une telle recette pourrait être relativement dynamique à plusieurs titres :

- ◆ le taux plafond de la taxe est indexé sur l'inflation ;
- ◆ le nombre des communes qui l'appliquent peut augmenter ;
- ◆ les taux à l'intérieur des communes peuvent aussi être renchérissés dans la limite du taux plafond ;
- ◆ le nombre de visiteurs en Île-de-France est sur une tendance historique ascendante hors effet de la crise Covid. Ainsi le nombre de nuitées<sup>43</sup> en Île-de-France dans l'hôtellerie est passé de 34,3 Millions à 42,1 Millions entre 2010 et 2019 soit une croissance moyenne de 2,3 % par an<sup>44</sup>.

De plus, le recouvrement pourrait s'améliorer avec une meilleure connaissance par les communes de cette obligation fiscale. Les assujettis à la taxe – les visiteurs en Île-de-France – sont assez naturellement des utilisateurs du réseau d'IdFM.

Compte tenu de l'indexation des taux de la taxe sur l'inflation et de la base fiscale qui a tendance à s'étendre<sup>45</sup>, une croissance de 4 % entre 2024 et 2034 pourrait être envisagée<sup>46</sup>.

#### 4.4. Impact financier et effets économiques

Cette mesure toucherait tous les voyageurs en Île-de-France que ce soit pour des motifs de loisirs ou professionnels. Rapportée au tarif moyen d'une chambre d'hôtel double standard à Paris qui est compris entre 200 € et 300 € sur un an, une telle taxe additionnelle représente un faible surcoût<sup>47</sup> pour les voyageurs.

Le taux actuel de la taxe de séjour étant relativement faible rapporté au coût de la plupart des hébergements, peu d'effets macroéconomiques significatifs sont à attendre.

#### 4.5. Effets sociaux et enjeux d'acceptabilité

Une telle taxe, ciblée sur les visiteurs en Île-de-France, a l'avantage d'avoir un lien assez fort avec l'utilisation du réseau d'IdFM. En effet, les visiteurs de loisirs et aussi les voyageurs pour motif professionnel sont extrêmement nombreux à utiliser les transports en commun. Il y a aussi un intérêt à une application dès 2024 compte tenu des Jeux Olympiques et Paralympiques qui vont augmenter significativement le nombre de visiteurs.

<sup>43</sup> Il s'agit du nombre de nuitées pour les non-résidents.

<sup>44</sup> Source Insee : séries chronologiques de fréquentations touristiques.

<sup>45</sup> Cf paragraphe précédent.

<sup>46</sup> Se décomposant entre 1,75 % de prévisions d'inflation et 2,30 % de croissance du nombre de nuitées.

<sup>47</sup> Sur un hôtel trois étoiles supportant la taxe au taux maximum de 1,50€, la taxe de séjour additionnelle pour un taux de majoration de 75 % et une chambre occupée par eux personnes serait de 3€ soit un peu plus de 1 % du prix de la nuitée.

### Annexe III

Dans la mesure où les plates-formes de réservation en ligne d'hébergement chez des particuliers sont aussi soumises à la taxe de séjour, la mesure ne crée pas de distorsion de concurrence avec les hébergements classiques (hôtels, résidences de tourisme, chambres d'hôtes...). En sus, le montant de la taxe pour les hébergements non classés loués via des plates-formes de réservation est calculé en pourcentage du prix HT de la location et donc il est souvent sensiblement plus élevé que celui appliqué aux hôtels sauf pour les palaces.

Au niveau de l'équité territoriale, une telle mesure au bénéfice des transports peut être décidée par le Parlement dans d'autres régions que l'Île-de-France. Tel d'ailleurs en a été le cas dans la loi de finances pour 2023<sup>48</sup> qui a instituée une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes. Cette taxe additionnelle<sup>49</sup> est ainsi affectée un établissement public local, la Société de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur, qui doit gérer la participation des collectivités locales à ce projet de ligne ferroviaire nouvelle.

Cette loi de finances a aussi institué à compter de 2024 :

- ◆ une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, de la Haute-Garonne, du Gers, des Hautes-Pyrénées, de l'Ariège, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne au bénéfice de la Société du grand projet du Sud-Ouest ;
- ◆ une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour dans les départements de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales au bénéfice de la Société de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan.

---

<sup>48</sup> Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022.

<sup>49</sup> Codifiée maintenant à l'article L.4332-4.

## 5. Analyse des mesures ayant trait à la taxation de la « survalorisation » immobilière

### 5.1. Description de la mesure

**Plusieurs propositions de taxes additionnelles ont vocation à capter la survalorisation immobilière qu'aurait générée l'extension du réseau de transports urbains franciliens, au profit d'IdFM.**

Ces propositions exprimées portent en particulier sur des taxes qui relèvent pour la plupart de la fiscalité locale :

- ◆ la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)<sup>50</sup>, affectée depuis 2021 exclusivement au bloc communal ;
- ◆ les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)<sup>51</sup> affectés aux départements (pour 70 %) et au secteur communal (pour 30 %). L'État en prélève une part minoritaire ;
- ◆ la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui est une taxe additionnelle aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.

### 5.2. Contexte et enjeux

**La fiscalité liée à la survalorisation foncière qu'auraient générée les extensions de réseau n'est économiquement plus pertinente.**

En effet, l'existence de plus-values foncières liées aux seules ouvertures de nouvelles infrastructures de transport en commun n'est pas démontrée ou alors leur captation interviendrait trop tardivement. Ainsi, l'analyse menée par la mission à partir des données de ventes immobilières dans un échantillon de communes situées autour des extensions de la ligne 14, montre qu'il n'est pas possible de distinguer clairement un effet prix autour des nouvelles gares par rapport à d'autres communes proches.

Plus précisément, l'étude a porté sur le cas de l'ouverture au dernier trimestre 2020 des nouvelles stations sur la ligne 14 dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris et Saint-Ouen (cf. encadré 1).

---

<sup>50</sup> Articles 1380 à 1391E du code général des impôts (CGI).

<sup>51</sup> Articles 635 à 881 du CGI. Les DMTO affectés aux collectivités territoriales se composent de la taxe départementale de publicité foncière, du droit d'enregistrement, de la taxe départementale additionnelle aux droits d'enregistrement, de la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement et de la taxe régionale additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière.

### Annexe III

L'analyse permet de mettre en évidence plusieurs résultats :

- ◆ dans les deux communes, l'évolution des prix depuis l'ouverture des stations est un peu plus dynamique dans un rayon de 700 M autour des nouvelles infrastructures ; dans le 17ème arrondissement, en variation depuis la date d'ouverture, la progression a été supérieure de 7 points pour les biens « traités » que pour les biens de la zone « contrefactuelle » ; à Saint-Ouen, l'écart est de 15 points, mais il est largement dû à un important repli du marché immobilier au T2-2022 dans cette commune (l'écart est quasi-nul au T1-2022) ;
- ◆ le nombre de transactions est resté dynamique depuis l'ouverture des stations dans le 17ème arrondissement, mais il est en recul pour Saint-Ouen, que ce soit dans la zone « traitée » ou « contrefactuelle », depuis le T3-2021. Les ventes de biens neufs à l'état futur d'achèvement sont également en baisse parmi les transactions dans cette commune ; au total, ces effets prix et volumes cumulés indiquent une progression de la valeur foncière dégagée par les biens vendus dans le 17ème arrondissement à la suite de l'ouverture des nouvelles stations, sans qu'un effet causal puisse être complètement affirmé, de l'ordre de 10 points. Les résultats semblent plus mitigés à Saint-Ouen, avec une progression des prix des biens de la zone « traitée » 5 points supérieure à celle des biens non traités, mais les chocs récents sur le marché immobilier rendent difficiles à lire ces résultats.

#### **Encadré 1 : Méthodologie, données et résultats de l'analyse de la « survalorisation » foncière autour des gares du Grand Paris Express**

**Les données détaillées de ventes immobilières publiées par la DGFIP ont été analysées afin d'estimer le lien entre accessibilité au réseau de transport public en Île-de-France et prix de l'immobilier.**

L'analyse s'est fondée sur les données issues du traitement informatisé « Demande de valeurs foncières » (DVF) La Direction générale des Finances publiques rend librement accessibles les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations à titre onéreux intervenues au cours des cinq dernières années, du second semestre 2017 au premier semestre 2022.

Les informations mises à disposition sont issues du traitement informatisé « Demande de valeurs foncières » (DVF) alimenté par la « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP). Les informations figurant dans la base DVF sont ainsi issues du système d'information de la DGFIP, après publication des actes par le service de la publicité foncière, et complément des éléments cadastraux.

L'unité statistique de la base DVF est la mutation à titre onéreux.

En particulier, la base DVF permet de calculer le prix au m<sup>2</sup> associé à chaque appartement à partir de la donnée de la valeur foncière et de la surface réelle du bâti. Seules les mutations au-dessus du premier percentile de la distribution des prix au m<sup>2</sup> sont conservées. De même, les prix au m<sup>2</sup> supérieurs au 99,95ème percentile de la distribution sont retirés, car considérés comme statistiquement atypiques.

**La base ainsi obtenue peut être appariée à une base géolocalisée de stations de métro parisien.**

L'analyse s'est restreint en particulier aux stations de la ligne 14 de métro ayant ouvert sur la période d'intérêt, en particulier :

- Pont Cardinet dans le 17ème arrondissement de Paris (75117) ainsi que Saint-Ouen et Mairie de Saint-Ouen situées dans la commune de Saint-Ouen-sur-Seine (93070) et dont l'ouverture date du 14 décembre 2020 (T4 2020) ;
- Porte de Clichy dans le 17ème arrondissement de Paris (75117) ayant ouvert le 28 janvier 2021.

Cet appariement permet d'identifier les mutations concernant un bien situé à une distance donnée d'une nouvelle station de métro.



Afin d'étudier l'effet de l'ouverture d'une nouvelle gare sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la présente analyse a comparé les évolutions trimestrielles du volume de transaction et de la valeur foncière moyenne associés aux mutations concernées par l'ouverture des nouvelles stations de la ligne 14. Plus précisément, ont été comparés les biens dans un rayon de 700 M autour des stations Pont Cardinet et Porte de Clichy aux autres biens vendus dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement parisien, à plus de 700 M de ces nouvelles infrastructures. La même comparaison est réalisée pour les biens vendus à plus ou moins de 700 M des nouvelles stations ouvertes dans la commune de Saint-Ouen-sur-Seine.

**La comparaison entre les échantillons dits « traités » et « contrefactuels » doit cependant être considérée avec précaution.**

Premièrement, comme de nombreuses contributions de l'économie urbaine le suggèrent (voir par exemple Trévien et Mayer 2015), les tracés des réseaux de transport ne sont pas indépendants des dynamiques urbaines. Il est ainsi possible que deux zones différemment desservies aient aussi des caractéristiques bien différentes qui influent sur le marché immobilier local, sans qu'il soit aisé d'isoler l'effet des transports dans la dynamique des prix des biens. Les contrefactuels simples considérés ici peuvent ne pas correspondre à des zones complètement comparables aux zones traitées par les nouvelles infrastructures : un travail plus approfondi pourrait être mené afin de cibler des zones offrant une meilleure comparabilité aux aires concernées par les nouvelles ouvertures de station. En outre, l'analyse est ici simplifiée : on considère que le facteur qui joue est la distance à vol d'oiseau à la station la plus proche, sans considérer d'indicateur de temps de trajet, ni au point d'entrée dans le réseau le plus proche, ni à un bassin d'emploi (comme dans Poulhès, 2015).

Deuxièmement, faute de données plus anciennes, l'analyse porte sur la période autour de la date d'ouverture des stations de métro. Il aurait pu être pertinent de considérer également l'évolution des prix survenue autour de la date d'annonce de la construction des infrastructures.

*Source : Pôle Sciences des données de l'Inspection générale des finances.*

Ainsi, si une « survalorisation » immobilière a eu lieu, elle ne se retrouve pas dans les données disponibles qui remontent à 2017.

### 5.3. L'augmentation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Les droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière (droits de mutation à titre onéreux (DMTO)) sont payées lors d'une transaction immobilière<sup>52</sup>. Ils sont calculés sur la base du prix de vente du bien et payés par l'acheteur ou le vendeur. Ils sont perçus par les notaires qui les reversent ensuite au Trésor public. Ils bénéficient ensuite principalement aux départements<sup>53</sup> mais une fraction est aussi reversée aux communes<sup>54</sup>, à l'État et en Île-de-France, une fraction additionnelle bénéficie à la Région Île-de-France<sup>55</sup>. Par ailleurs, un dispositif de péréquation horizontale existe depuis 2011. Un premier prélèvement de péréquation se fonde sur le « stock » de DMTO. Le deuxième prélèvement prend en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département. Les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements sont bénéficiaires de ce fonds de péréquation.

---

<sup>52</sup> Articles 635 à 881 du Code général des impôts (CGI).

<sup>53</sup> Article 1595 du CGI.

<sup>54</sup> Article 1584 du CGI.

<sup>55</sup> Article 1599 sexies du CGI.

### Annexe III

L'assiette des DMTO est constituée de l'ensemble des prix de vente des biens immobiliers. Certaines exemptions sont toutefois prévues dans certains cas. Les taux appliqués aux collectivités sont les suivants :

- ◆ régime de droit commun (mutations à titre exclusivement onéreux d'immeubles anciens et de terrains non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée) :
  - communes : 1,2 % ;
  - région Île-de-France (pour les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage) : 0,6 % ;
  - départements : 4,5 % pour les départements franciliens (entre 3,8 % et 4,5 % de manière générale).
- ◆ régime dérogatoire (mutations à titre onéreux d'immeubles neufs et assimilés, biens achetés en vue d'une revente rapide, terrains soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, certaines mutations à titre gratuit) :
  - départements : 0,7 % pour les mutations à titre onéreux et 0,6 % pour les mutations à titre gratuit.
- ◆ exonération de droits de mutation ;
- ◆ inscription d'hypothèques :
  - départements : 0,7 %.

La proposition d'opérer un « branchement » sur les DMTO franciliens pour financer les transports publics de la région avait déjà été évoquée par le rapport de 2018 du député Gilles Carrez pour le financement de la SGP<sup>56</sup>.

#### **Les DMTO ont connu une dynamique importante depuis 2010 sous un double effet de hausse de l'assiette et du taux.**

L'ensemble des collectivités locales franciliennes ont perçu 5,3 Md€ en 2022 (dont 1,9 Md€ pour Paris). Le produit des DMTO est toutefois en baisse dans cinq départements franciliens sur huit en 2022<sup>57</sup>.

Les DMTO ont l'avantage d'intégrer directement la hausse de la valeur vénale des biens, contrairement à la taxe foncière qui repose sur les valeurs locatives cadastrales (VLC). Une augmentation d'un point sur le régime commun des DMTO en Île-de-France aurait un rendement estimé par la mission à 850 M€<sup>58</sup> annuellement, hors effets d'éviction ou d'assiette.

#### **Néanmoins, l'augmentation des DMTO présente des inconvénients économiques importants.**

En effet, comme l'ensemble des taxes applicables aux transactions immobilières, dans la mesure où ils sont considérés comme des entraves à la mobilité résidentielle et, dans une certaine mesure, professionnelle<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> L'article 217 du projet de loi de finances pour 2020 prévoyait qu'une partie des DMTO perçus par les départements de la région Ile-de-France et la Ville de Paris soit prélevée au profit de la SGP. Le Conseil constitutionnel (cons. 122, décision DC n°2019-796) avait considéré que ce prélèvement sur recettes ne constituait « pas une imposition de toutes natures, porte sur une ressource fiscale des collectivités territoriales et bénéficie à un établissement public distinct de l'État » et donc qu'à ce titre il n'avait pas vocation à figurer en loi de finances.

<sup>57</sup> Les DMTO sont en baisse entre 2021 et 2022 dans le Val-de-Marne (-9,3 %), les Yvelines (- 5,8 %), le Val d'Oise (- 3,2 %), en Seine-Saint-Denis (-2,6 %) et dans les Hauts-de-Seine (-0,2 %) (source : données Direction générale des finances publiques – DGFIP).

<sup>58</sup> En se basant sur l'assiette 2022.

<sup>59</sup> Voir par exemple : OECD (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, No. 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/242b9308-fr>.

### Annexe III

Il convient de rappeler par ailleurs que les taux de DMTO en Île-de-France sont déjà aux taux plafonds, toute augmentation nécessiterait de relever ces plafonds légaux.

#### 5.4. La création d'une taxe additionnelle sur la taxe foncière

La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées<sup>60</sup>. Elle est due par le propriétaire de l'immeuble<sup>61</sup>. Afin de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun de la région Île-de-France, une taxe additionnelle spéciale a été instituée à son profit<sup>62</sup>. Son produit est arrêté, avant le 31 décembre de chaque année pour l'année suivante, par le conseil régional dans la limite d'un plafond de 80 M€. Il est réparti entre toutes les personnes assujetties à la TFPB et à la cotisation foncière des entreprises (CFE) dans les communes de la région Île-de-France, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble de ces communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés dans le ressort de la région.

**Tableau 4 : Évolution des taux moyens de taxe foncière sur les propriétés bâties en Île-de-France**

Taux moyen de TFPB en Île-de-France	2020	2021	2022
Paris	13,5 %	13,5 %	13,5 % <sup>63</sup>
Seine-et-Marne	45 %	46 %	47 %
Yvelines	28 %	29 %	31 %
Essonne	37 %	39 %	39 %
Hauts-de-Seine	21 %	22 %	22 %
Seine-Saint-Denis	39 %	39 %	40 %
Val-de-Marne	36 %	36 %	37 %
Val-d'Oise	39 %	40 %	41 %
Moyenne Île-de-France	27 %	27 %	28 %

Source : Fichier REI-DGFIP.

#### La création d'une taxe additionnelle à la TFPB au profit d'IdFM viendrait alourdir une taxe qui constitue déjà le principal levier fiscal des communes.

Le rendement de la TFPB est de 7,6 Md€ à l'échelle francilienne en 2022, en augmentation de 4 % depuis 2020.

**Tableau 5 : Rendements de la TFPB 2020-2022 en Île-de-France**

Donnée	2020	2021	2022
Assiette Île-de-France (en Md€)	26,6	26,2	27,2
Taux moyen	27 %	27 %	28 %
Rendement TFPB (en Md€)	7,3	7,2	7,6

Source : Fichier REI-DGFIP.

<sup>60</sup> Article 1382 du CGI.

<sup>61</sup> Article 1400 du CGI.

<sup>62</sup> Article 1599 quater D du CGI.

<sup>63</sup> Ce taux a été porté à 20,5 % en 2023.

**Introduire une surtaxe d'un point de TFPB, reviendrait à augmenter la TFPB de 4 % en moyenne et aurait un rendement de 272 M€.** Cependant, le taux de la taxe n'est pas uniforme en Île-de-France. Ainsi, une augmentation indifférenciée d'un point de TFPB conduirait dans les départements de petite et grande couronne, qui disposent de taux plus élevés de TFPB, à une augmentation relative inférieure de la taxe mais à des taux encore plus importants.

Avec la suppression de la taxe d'habitation, la fiscalité du bloc communal tend à se concentrer sur la TFPB. Par conséquent, la création d'une taxe additionnelle à la TFPB alourdit un impôt qui, dans ce contexte, est susceptible de concentrer les hausses de taux<sup>64</sup>. De plus, la création d'une nouvelle taxe additionnelle sur la TFPB tend à complexifier le paysage fiscal local.

Une autre possibilité serait d'augmenter le plafond de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA) instituée au profit de la Région Île-de-France afin de financer les dépenses d'investissement en faveur des transports en commun<sup>65</sup>. Son produit est arrêté, chaque année pour l'année suivante, par le conseil régional dans la limite d'un plafond de 80 M€. Le rendement additionnel généré par ce déplafonnement devrait être fléché vers le financement d'IdFM par la Région Île-de-France.

### 5.5. Augmentation de la taxe spéciale d'équipement au profit d'IdFM

Les taxes spéciales d'équipement (TSE) constituent des impôts de répartition additionnels aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises (CFE). **Elles sont perçues au profit des établissements publics fonciers locaux, des établissements publics fonciers d'État et d'établissements publics particuliers comme la SGP.**

L'extension à IdFM de la TSE ne présente pas de complexité juridique particulière. En revanche, elle nécessiterait une augmentation des taux pour ne pas grever les financements de la SGP et de l'EPIFIF qui en bénéficient déjà. De plus, l'extension de l'affectation du produit de la TSE, spécifiquement créée pour assurer le financement de la SGP, au fonctionnement d'IdFM contribuerait à une perte de lisibilité de l'objet de cette taxe.

**Le produit de la TSE est plafonné<sup>66</sup>, pour ce qui est de la SGP ils sont les suivants :**

**Tableau 6 : Rendements de la TSE au profit de la SGP**

En M€	Plafond 2021 (LFI)	Exécution 2021	Plafond 2022 (LFI)
TSE	67,1	73,3	67,1

Source : Loi de finances 2021,2022, Société du Grand Paris.

Les taux additionnels correspondants de cotisation foncière des entreprises (CFE), de TFPB et de taxe d'habitation affectés à la SGP en Île-de-France sont les suivants :

**Tableau 7 : Taux additionnels de TSE affectés au financement de la SGP**

Taux additionnel de TFPB (en %)	Taux additionnel de CFE	Taux additionnel de taxe d'habitation sur les résidences secondaires
0,195 %	0,243 %	0,174 %

Source : Ville de Paris.

<sup>64</sup>Par exemple, la Ville de Paris a annoncé une hausse de sept points du taux de la TFPB, passant de 13,5 % à 20,5 %.

<sup>65</sup> CGI, art. 1599 quater D.

<sup>66</sup> Article 46 de la loi de finances 2012.

### Annexe III

Ainsi, si l'objectif était d'obtenir 100 M€ issu de la TSE, les taux à appliquer seraient les suivants<sup>67</sup> :

**Tableau 8 : Taux additionnels estimés de TSE**

<b>Taux additionnel de TFPB (en %)</b>	<b>Taux additionnel de CFE</b>	<b>Taux additionnel de taxe d'habitation sur les résidences secondaires</b>
0,266 %	0,331 %	0,237 %

*Source : Mission.*

---

<sup>67</sup> En se basant sur l'exécuté 2021.

## 6. Analyse de la proposition d'une majoration de TICPE affectée à IdFM

### 6.1. Description et contexte de la mesure

La mesure examinée est une augmentation du taux de la majoration de la TICPE perçue sur les carburants routiers mis à la consommation en Ile-de-France affecté à IdFM. Le taux normal de la TICPE sans majoration est de 59,40€/hl pour le gazole et 68,29€/hl pour les essences<sup>68</sup>. À ce taux s'ajoute une majoration régionale prévue par l'article L. 321-39 du code des impositions sur les biens et services (CIBS) (1,35 €/hl pour le gazole et 0,73€ pour les essences).

L'article 24 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 codifiée à l'article L. 312-40 du CIBS a introduit une majoration régionale supplémentaire de TICPE en Ile-de-France affectée à IdFM (1,89 €/hl pour le gazole et 1,02€/hl pour les essences). Le montant de la majoration « IdFM » est décidée par l'établissement dans la limite des plafonds prévus par l'article L. 312-40 du CIBS. Les ressources de cette majoration pour IdFM ont été de 88,6 M€ en 2021 et de 90,1 M€ en 2022. Elles sont budgétées à 88 M€ pour 2023<sup>69</sup>. Le produit annuel de cette majoration est plafonnée à 100 M€ au profit d'IdFM. En Île-de-France, les consommations de gazole représentaient en 2022 39 Mhl soit 69,5 % du total des consommations de carburant routiers conventionnels<sup>70</sup>.

### 6.2. Faisabilité juridique et pratique

Cette mesure étant une taxe, elle devra être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution. Le Parlement devra prévoir de modifier le taux de cette majoration à l'article L. 321-40 du CIBS et d'augmenter le plafond actuel en conséquence. IdFM pourra alors décider de relever la majoration pour en bénéficier. Une telle mesure peut donc être mise en place dès 2024.

### 6.3. Rendement estimé

Une majoration additionnelle de 2€/hl pour le gazole et de 1,5€/hl pour les supercarburants rapporterait environ 100 M€ sur la base d'une stabilité des volumes mis à la consommation en Île-de-France<sup>71</sup>. Les niveaux en Île-de-France seraient alors :

**Tableau 9 : Niveaux totaux de TICPE envisageables en Île-de-France**

€/hl	Gazole	Essences
Taux national sans majoration	59,40	68,29
Majoration régionale	1,35	0,73
Majoration IdFM	3,89	2,52
Total	64,64	71,54

Source : Mission.

<sup>68</sup> Arrêté du 13 décembre 2022 constatant divers tarifs et seuils de régime d'impositions relatifs à certaines impositions sur les biens et services, le produit de référence pour la catégorie fiscale des essences est le SP95 E5, le SP95-E10 bénéficie d'une réduction 2€/hl soit une accise de 66,29€/hl.

<sup>69</sup> Source : documents budgétaires d'IDFM.

<sup>70</sup> Les ventes d'essences en Île-de-France étaient de 17,1 Mhl.

<sup>71</sup> 39 Mhl x 2€/hl + 17,1 Mhl x 1,5€/hl soit 103,65 M€ arrondi à 100 M€ par prudence.

## Annexe III

Le surcoût de collecte de cette majoration additionnelle est nul puisqu'il s'agit d'une taxe existante.

Le montant de la TICPE et donc celui de la majoration affectée à IdFM sont amenés à décliner à moyen-long terme en raison principalement de la décarbonation du parc de véhicules en cours. Cependant à court terme, la part des véhicules électriques dans le parc n'augmente que lentement. Ainsi, la programmation pluriannuelle pour l'énergie (PPE) a prévu une diminution de 9 % de la consommation d'énergie primaire par le secteur des transports entre 2023 et 2028. Transposé à l'identique aux carburants routiers, cela donne une baisse annuelle de 1,7 % très légèrement inférieure au taux d'inflation annuel prévu entre 2024 et 2028. C'est donc une légère décroissance du montant de TICPE qui est anticipée jusqu'en 2028. Une indexation sur l'inflation de cette éventuelle majoration pourrait contribuer à stabiliser une telle ressource au moins dans les prochaines années.

### 6.4. Impact financier pour les contribuables

Ce prélèvement supplémentaire serait supporté par les utilisateurs franciliens de véhicules particuliers (y compris les deux-roues motorisés) et les véhicules utilitaires légers propulsés par des carburants traditionnels mais les transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs ainsi que les taxis en seront exonérés en raison du mécanisme de remboursement partiel de la TICPE gazole dont ils bénéficient<sup>72</sup>. Le prélèvement concernera donc essentiellement les ménages motorisés en véhicule non électrique et les utilisateurs de VUL non électrique (artisans, PME, commerçants).

### 6.5. Effets économiques et sociaux

Un tel prélèvement renchérit légèrement le prix de vente des carburants (+1,3 %<sup>73</sup>), même si cette hausse reste modeste. Il peut aussi avoir un effet d'accélération de la transition vers les véhicules électriques.

**L'augmentation de la TICPE présente une certaine sensibilité politique et sociale car elle pèse davantage sur les ménages vivant en dehors de la zone centrale qui ont moins accès aux transports en commun.** Ainsi les taux de motorisation des départements de l'Essonne, des Yvelines et de la Seine-et-Marne sont les seuls en Île-de-France à dépasser 50 %.

---

<sup>72</sup> Sur le gazole, le transport routier de voyageurs bénéficie d'un taux réduit à 39,19€/hl, le transport routier de marchandises d'un taux réduit à 45,19€/hl et les taxis d'un taux réduit à 30,20€/hl. Sur les essences, le taux réduit pour les taxis est de 35,90€/hl. L'ensemble de ces usages n'est pas soumis aux majorations régionales.

<sup>73</sup> Estimation à partir d'un prix TTC de 1,8€ par litre de gazole ou de supercarburant.

### Annexe III

**Tableau 10 : Niveau de vie et taux de motorisation en Île-de-France**

Département	Population <sup>74</sup> (millions)	Niveau de vie médian (€)	Parc véhicules légers	Taux de motorisation
Paris	2,15	28 790	571 020	26,6 %
Seine-et-Marne	1,43	24 000	788 448	55,1 %
Yvelines	1,45	27 470	817 769	56,4 %
Val-d'Oise	1,25	22 650	598 511	47,9 %
Seine-Saint-Denis	1,66	18 470	559 948	33,7 %
Hauts-de-Seine	1,63	28 810	723 345	44,4 %
Essonne	1,31	24 410	694 486	53,0 %
Val-de-Marne	1,41	23 540	548 297	38,9 %

*Source : Insee et Ministère des transports (état du parc de véhicules légers en 2022).*

---

<sup>74</sup> Source INSEE : population légale 2020.



## 7. Analyse de la proposition d'une taxe additionnelle à la taxe sur les bureaux en Ile de France

### 7.1. Description de la mesure

La mesure envisagée est la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les bureaux en Île-de-France (TSB) codifiée à l'article 231 ter du CGI au bénéfice d'IdFM ou un relèvement des taux de la TSB et une affectation du surplus de recettes à IdFM.

L'assiette de la TSB comprend les bureaux d'une surface supérieure à 100 M2, les locaux commerciaux d'une surface supérieure à 2500 M2, les locaux de stockage de plus de 5000 M2 et les surfaces de stationnement de plus de 500m2. Un certain nombre d'exonérations sont prévues : entrepôts agricoles, locaux d'enseignement et de recherche, locaux à caractère sanitaire, zone franche urbaine, parking relais, activités sportives....

Le taux de la TSB dépend de la nature des locaux et de leur localisation par rapport à quatre circonscriptions tarifaires<sup>75</sup>. Il est compris en 2023 pour des bureaux occupés par des entreprises entre 24,69€/m2 (zone 1 – tarif normal) et 5,49€/m2 (zone 4 – tarif normal). Un taux réduit est appliqué pour les locaux occupés par les collectivités publiques et les entreprises ou associations sans but lucratif. Les taux sont indexés annuellement sur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

**Tableau 11 : Taux de la TSB en Île-de-France**

Natures des locaux	Première circonscription	Deuxième circonscription	Troisième circonscription	Quatrième circonscription
Locaux à usage de bureaux - Tarif normal	24,69 €	20,79 €	11,37 €	5,49 €
Locaux à usage de bureaux - Tarif réduit	12,27 €	10,33 €	6,84 €	4,96 €
Locaux commerciaux	8,46 €	8,46 €	4,40 €	2,24 €
Locaux de stockage	4,41 €	4,41 €	2,24 €	1,15 €
Surfaces de stationnement	2,79 €	2,79 €	1,51 €	0,79 €

Sources : BOFIP- Barème 2023 de la TSB.

Le produit de la TSB est réparti entre la Région Île-de-France pour 213 M€ par an et le Fonds national d'aide au logement pour 66 M€ par an<sup>76</sup>, le surplus est entièrement affecté à la SGP soit 601 M€ pour 2022 et 664 M€ prévu pour 2023 pour des recettes totales de 943 M€ prévues en loi de finances pour 2023. En sus, une taxe sur la création de bureau (TCB) existe en Île-de-France, elle est prévue à l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme. Elle s'applique à la construction et à l'agrandissement des locaux commerciaux. Son taux dépend de la nature des locaux et de leur localisation dans quatre circonscriptions tarifaires<sup>77</sup>. Elle est entièrement affectée au budget d'investissement de la région Île-de-France. Les recettes prévisionnelles inscrites au budget 2023 de la région sont de 120 M€.

<sup>75</sup> Première circonscription : 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup>, 15<sup>e</sup>, 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux. Deuxième circonscription : les autres arrondissements de Paris et les autres communes des Hauts-de-Seine.

Troisième circonscription : les autres communes de l'unité urbaine de Paris.

Quatrième circonscription : les autres communes de la région d'Ile-de-France.

<sup>76</sup> Plafonds fixés par la loi.

<sup>77</sup> Ces circonscriptions sont différentes de celles pour la TSB. Le taux est ainsi de 444,64€/m<sup>2</sup> pour les bureaux à Paris et dans les Hauts-de-Seine (circonscription 1) et 15,60€/m<sup>2</sup> pour les entrepôts (taux unique pour toutes les circonscriptions).

## Annexe III

Enfin, une taxe additionnelle sur les surfaces de stationnement (TASS) prévue à l'article 1599 quater C du CGI est exigible pour les parkings commerciaux et les parkings liés à des locaux soumis à la TSB. Son taux pour 2023 varie entre 4,77€/m<sup>2</sup> et 1,40€/m<sup>2</sup>. Cette taxe est aussi affectée à la section investissement du budget de la région Île-de-France dans la limite d'un plafond de 66M€ pour 2023, le solde restant de la TASS est affecté à la SGP pour un montant prévisionnel de 20M€ pour 2023.

### 7.2. Faisabilité juridique et pratique

Cette mesure étant une taxe, elle devra être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Dans le cas de la création d'une taxe additionnelle, cela permettrait une affectation entière de ses ressources à IdFM. En revanche, l'augmentation des taux de la TSB est un mécanisme un peu plus complexe : cela permet de créer un surplus de recettes de TSB. Ensuite, toutes recettes de la TSB devraient être affectées avec une répartition à définir annuellement entre quatre bénéficiaires qui seraient la SGP, IdFM, la Région Île-de-France et le Fonds national d'aide au logement. Une telle mesure pourrait donc être mise en place dès 2024.

### 7.3. Rendement financier

Une éventuelle taxe additionnelle à la TSB au taux de 10 % ou un relèvement équivalent de tous les taux de 10 % pourrait rapporter en 2024 environ 97 M€ compte tenu de l'indexation.

**Tableau 12 : Recette estimée en fonction du taux de majoration de la TSB**

Taux de majoration	Barème total 2024 <sup>78</sup> Bureau zone 1	Recette estimée
10 %	27,9 €/m <sup>2</sup>	97 M€
20 %	30,5 €/m <sup>2</sup>	194 M€
30 %	33,1 €/m <sup>2</sup>	291 M€

Source : Estimation mission.

Il est aussi possible d'envisager un relèvement des taux différenciés en fonction de la nature des locaux et de la zone géographique.

Une majoration de la TCB affectée à IdFM est aussi possible mais son rendement est bien moindre : 10 % d'augmentation génère environ 12 M€ de recettes supplémentaires. Une augmentation de la TASS de 10 % génère encore moins de recettes : 8,5 M€.

**Tableau 13 : Recette estimée en fonction du taux de majoration de la TCB et la TASS**

Taux de majoration	Recettes supplémentaires TCB	Recettes supplémentaires TASS
10 %	12 M€	8,5 M€
20 %	24 M€	17 M€
30 %	36 M€	25,5 M€

Source : Estimation mission.

Le coût de collecte de telles taxes est négligeable, car assises sur des taxes existantes.

<sup>78</sup> Estimé en majorant le taux 2023 de 3 % pour tenir compte de l'inflation.

#### 7.4. Effets économiques et sociaux

Une taxe additionnelle à la TSB, qui porte sur une base fiscale déjà utilisée par la SGP, conduit à un renchérissement du coût d'occupation des locaux commerciaux en Île-de France. Dans la zone centrale de la région, le loyer moyen des bureaux à Paris est compris entre 450€ et 500€/m<sup>2</sup>/an<sup>79</sup>, ainsi une taxe additionnelle de 5€/m<sup>2</sup>/an conduirait à un renchérissement de 1 % des loyers.

Les artisans, les petites entreprises et les petits commerces ne sont en général pas assujettis à cette taxe en raison des seuils d'exigibilité liés à la taille des locaux. Les entreprises industrielles en sont largement exonérées car les locaux de production ne sont pas soumis à la TSB. Elle pèse donc moins sur l'activité économique que d'autres impôts de production assis directement sur la masse salariale et ne touche donc pas directement l'emploi.

En revanche, elle représente une certaine incitation pour les entreprises à optimiser les surfaces de bureau et les surfaces commerciales. Cela peut conduire à une moindre demande pour l'immobilier commercial en Île-de-France et donc une moindre consommation d'espace dans un contexte de l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050 (ZAN).

Un élargissement à d'autres régions est possible par un vote au Parlement, mais la base fiscale sera nettement moins élevée, car à la fois la surface de bureaux est plus faible et le niveau des loyers moins élevé. Une telle taxe a ainsi été mise en place en 2023<sup>80</sup> dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes. Son produit est affecté à la Société de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur. Les taux retenus sont beaucoup plus faibles qu'en Île-de-France : locaux à usage de bureaux : 0,94 €/m<sup>2</sup>, locaux commerciaux : 0,39 €/m<sup>2</sup>, locaux de stockage : 0,20 €/m<sup>2</sup> et surfaces de stationnement : 0,13 €/m<sup>2</sup>.

---

<sup>79</sup> Sources : Cushman & Wakefield, Leosquare.

<sup>80</sup> Article 75 de loi de finances pour 2023 n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 qui a été codifié à l'article 231 quater du CGI.

## 8. Analyse de la proposition de la création d'une taxe régionale sur la masse mobile en marche

### 8.1. Description et contexte de la mesure

La mesure examinée est la création en Île-de-France d'une taxe à assiette régionale affectée à IdFM calquée sur la taxe sur la masse mobile en marche (TMOM) avec un seuil de déclenchement à 1,4t. La convention citoyenne de 2020 avait recommandé la mise en place au niveau national d'une telle taxe avec un seuil de 1,4t et un taux de 10 €/kg de masse excédentaire<sup>81</sup>.

L'immatriculation d'un véhicule de tourisme en France est en général soumise à quatre taxes :

- ◆ une taxe fixe de 11€ prévue à l'article L.421-30 1° du CIBS ;
- ◆ une taxe régionale de 60€ maximum par unité de puissance fiscale (CV) prévue à l'article L.421-30 2° du CIBS<sup>82</sup> ;
- ◆ une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone souvent appelée bonus/malus CO<sub>2</sub> et prévue à l'article L.421-30 4° a) du CIBS ;
- ◆ une taxe sur la masse en ordre de marche (TMOM) au taux de 10 €/kg de masse supérieure à 1800 kg souvent appelée malus au poids et prévue à l'article L.421-3 4° b) du CIBS.

La TMOM a été mise en place en 2022 pour les véhicules avec une date de première immatriculation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>83</sup>. Les véhicules à faibles émissions en sont exonérés<sup>84</sup>. Des exemptions ou abattements sont prévus pour les véhicules accessibles aux handicapés, pour les personnes invalides, pour les familles nombreuses de plus de trois enfants (abattement de 200 kg par enfant pour un seul véhicule de plus de cinq places) et les entreprises pour les véhicules de plus de 8 places (400 kg d'abattement).

En 2022, la TMOM a concerné 6 740 véhicules en Île-de-France pour une masse moyenne de 2 100 kg soit 2,2 % des véhicules immatriculés dans la région.

### 8.2. Faisabilité juridique et pratique

Cette mesure étant une taxe, elle devra être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution. Elle devrait être considérée comme une taxe de rendement portant spécifiquement sur les véhicules immatriculés en Île-de-France en vue de financer les transports collectifs et dont l'assiette imposable serait la masse du véhicule en ordre de marche. Une telle mesure peut être mise en place dès 2024.

---

<sup>81</sup> Proposition SD-C1.2 des propositions de la convention citoyenne pour le climat.

<sup>82</sup> En Île-de-France, le taux voté pour 2023 est de 46,15€ par CV, les recettes estimées pour 2023 sont de 250 M€ en décroissance en raison de l'exonération totale votée par la région pour les véhicules décarbonés.

<sup>83</sup> Les véhicules d'occasion ne sont donc concernés que très progressivement.

<sup>84</sup> Cela concerne les véhicules électriques et les véhicules hybrides avec une autonomie électrique supérieure à 50 km (Article L.421 78 et 79 du CIBS).

### 8.3. Rendement estimé

Les recettes actuelles de la TMOM en Île-de-France restent modestes et estimées par la mission à 20 M€<sup>85</sup>. À titre de comparaison, les recettes nationales ont été de 52 M€ en 2022. La création d'une taxe à assiette régionale avec un seuil à 1,4t aurait pour effet de faire rentrer dans le champ de cette taxe un nombre beaucoup plus important de véhicules que ceux actuellement soumis à la TMOM. Ce serait alors en Île-de-France 24 % des immatriculations (base 2022) qui seraient concernées par cette nouvelle taxe. Les recettes estimées seraient alors d'environ 150 M€<sup>86</sup>.

Concernant la TMOM, les véhicules électriques et hybrides bénéficient d'une exonération et donc son rendement est amené à décroître avec l'électrification des véhicules et à disparaître complètement en 2045, dix ans après l'interdiction de vente des véhicules thermiques dans l'Union européenne<sup>87</sup>. La baisse du rendement devrait être atténuée par le fait que l'année 2022 a représenté un point bas depuis 2010 dans les immatriculations de véhicules neufs en Île-de-France (299 000 immatriculations contre 355 000 en moyenne depuis 2010).

Afin de lutter contre un alourdissement des véhicules électriques ou hybrides (augmentation de la place de la voiture dans l'espace urbain, effet négatif sur la sécurité des piétons, dégradation des infrastructures), leur inclusion dans la taxe régionale pourrait être prévue progressivement : inclusion des véhicules hybrides dans un premier temps et des véhicules électriques dans un second temps avec un barème de masse spécifique relevée de 200 kg ou 300 kg<sup>88</sup> pour les véhicules électriques pour tenir compte du poids de la batterie.

L'ADEME estime en effet que sur sa durée de vie un véhicule électrique roulant en France a un impact carbone deux à trois fois moindre qu'un véhicule thermique similaire à condition que la batterie soit de capacité limitée à 60 kWh. Elle estime ainsi que la dette carbone d'un SUV électrique compact haut de gamme n'est remboursée qu'au bout de 100 000 km<sup>89</sup>.

Cette extension progressive du prélèvement régional aux véhicules électriques lourds devrait garantir au moins un maintien des recettes voire une croissance au-delà de 2025. Un moyen complémentaire pour garantir la croissance des recettes est l'indexation du taux unitaire sur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

### 8.4. Impact financier

Ce prélèvement supplémentaire serait supporté par les acheteurs franciliens de véhicules particuliers neufs de masse supérieure à 1,4t.

---

<sup>85</sup> En retenant une valeur moyenne de TMOM de 3 000€ (masse moyenne de 2100 kg) pour 6 740 véhicules.

<sup>86</sup> Véhicules de plus 1,8t : 20 M€ + 6740 x 4000€ soit 57 M€, véhicules compris entre 1,4t et 1,8t avec une masse taxable estimée moyenne de 150 kg : 65 000 x 1500 € soit 97,5 M€ soit au total 155 M€ arrondi à 150 M€ pour tenir compte de l'érosion de la base.

<sup>87</sup> Un abattement de 10 % par an est en effet prévu pour les véhicules d'occasion à partir de la date de première immatriculation.

<sup>88</sup> Une batterie de 30 kWh a une masse de 200-250 kg (estimation de la mission).

<sup>89</sup> Avis de l'ADEME « Voitures électriques et bornes de recharge » octobre 2022.

### **8.5. Effets économiques et sociaux**

Il s'agit essentiellement d'une taxe comportementale qui vise à favoriser l'achat de véhicules moins lourds et donc moins consommateurs en carburant et/ou en électricité et utilisant moins d'espace (stationnement, voirie). Elle concourt donc au double objectif gouvernemental de zéro artificialisation nette (ZAN) et zéro émission nette (ZEN). Elle pénalise les acheteurs de SUV et autres véhicules plus lourds et plus coûteux.

## 9. Analyse de la mise en place d'une taxe régionale annuelle sur les véhicules de tourisme et utilitaires légers affectée à IdFM

### 9.1. Description de la mesure

La mesure étudiée est une taxe annuelle (« vignette ») liée à la détention d'un véhicule immatriculé en Île-de-France. Cette taxe a été notamment suggérée dans un rapport publié en juillet 2022<sup>90</sup> sur le financement du réseau de transport public en Île-de-France.

Le fait générateur serait la détention d'un véhicule léger ou d'un véhicule utilitaire léger immatriculé en Île-de-France. Le taux pourrait être modulé en fonction :

- ◆ de la puissance fiscale du véhicule à l'image de la taxe régionale d'immatriculation ;
- ◆ des émissions de CO2 à l'image de la taxe sur les émissions de CO2 ;
- ◆ de la masse du véhicule à l'image de la TMOM ;
- ◆ d'une combinaison des trois paramètres précédents.

Des exemptions devraient être prévues notamment pour les véhicules des forces de sécurité civile, pour les véhicules militaires et les personnes souffrant d'invalidité ou de handicap.

### 9.2. Faisabilité juridique et pratique

Cette mesure législative devrait être mise en vigueur par une modification du CIBS et une affectation à IdFM. Cette « vignette » régionale serait totalement dématérialisée et le paiement pourrait être liquidé pour les particuliers avec l'impôt sur le revenu (à l'image de la contribution à l'audiovisuel public supprimée en 2022) et pour les personnes morales avec les autres taxes portées sur l'annexe à la déclaration de TVA. La mesure serait spécifique à l'Île-de-France.

Un accès de l'administration fiscale au système d'information des véhicules (SIV) permettrait de s'assurer d'un taux de collecte élevé avec un taux de fraude limité. Il n'y aurait pas a priori de contrôle par caméras. Ainsi, le coût de collecte pourrait être faible tout en restant non négligeable.

### 9.3. Rendement estimé

Le rendement estimé est fonction de l'assiette retenue (VL et/ou VUL) et du taux moyen annuel. Le Tableau 14 résume quelques simulations de rendement brut avec deux hypothèses de taux moyen fixé à un niveau volontairement bas (20€ ou 50€ pour les VL et 50€ ou 100€ pour les VUL). Le rendement réel sera un peu plus faible en fonction des exemptions accordées.

**Tableau 14 : Recette estimée d'une vignette en Île-de-France**

Type de véhicule	Nombre de véhicules	Taux VL : 20€ Taux VUL : 50€	Taux VL : 50€ Taux VUL : 100 €
VL	5,3 Millions	106 M€	265 M€
VUL	0,69 Millions	34 M€	69 M€
Total	5,99 Millions	140 M€	334 M€

*Source : Données sur le parc automobile 2021 – Ministère de la Transition écologique et de la cohésion territoriale.*

<sup>90</sup> Rapport de Gilles Carrez et Gilles Savary pour l'Institut Montaigne : Mobilités en Île-de-France : ticket pour l'avenir.

### Annexe III

Afin de ne pas trop pénaliser les professionnels, cette taxe pourrait être déductible dans le calcul de l'impôt sur les sociétés aboutissant ainsi à une prise en charge indirecte de 25 % du coût par l'État pour les personnes morales soumise à l'impôt sur les sociétés.

**La base de cette éventuelle taxe étant large, les rendements sont importants pour des taux relativement faibles. Cependant, le non assujettissement des véhicules immatriculés en dehors de l'Île-de-France mais qui y circulent régulièrement ou occasionnellement prive de recettes et fait porter le poids de cette taxe sur les seuls habitants de l'Île-de-France.**

#### 9.4. Effets économiques et sociaux

**L'acceptabilité sociale d'une telle taxe n'est pas garantie.** D'abord, il s'agit d'une taxe nouvelle qui va peser sur les ménages franciliens. Ensuite la création d'une fiscalité automobile annuelle additionnelle est un sujet délicat comme en témoigne l'abandon par le Gouvernement d'une vignette de circulation sur les seuls poids-lourds envisagée entre 2018 et 2020. Enfin, une telle taxe toucherait davantage les ménages plus motorisés de grande couronne qui ont souvent un accès moindre aux transports en commun.

En termes d'acceptabilité sociale et de répartition de la charge, une augmentation de la taxe spéciale d'équipement (TSE), qui est un impôt existant, présenterait l'avantage d'une meilleure répartition des efforts en incluant les propriétaires de résidences secondaires en Île-de-France (via la taxe d'habitation) et les entreprises (via la contribution foncière des entreprises) avec un coût de collecte additionnel qui serait faible.



## 10. Analyse des recettes routières liées à la circulation des véhicules légers et des VUL en Île-de-France

### 10.1. Les recettes fiscales routières peuvent être liées à la circulation ou à la détention d'un véhicule en Île-de-France

Les ressources financières pouvant être assises sur le transport routier en Île-de-France sont principalement de deux natures :

- ◆ des recettes liées à la circulation des véhicules sur un réseau routier public en Île-de-France ;
- ◆ des recettes liées à la détention d'un véhicule immatriculé en Île-de-France qui sont traités dans une autre partie de cette annexe (« vignette » et TMOM).

Dans les deux cas, au-delà des ressources additionnelles pour IdFM, le but recherché est de renchérir le coût de détention ou d'utilisation des véhicules et de restreindre leur usage afin de favoriser un report modal vers les transports collectifs ou les modes doux. Le report modal n'est naturellement possible que si des transports en commun suffisamment rapides et fréquents sont disponibles ou si des aménagements cyclables existent.

Du point de vue des transports collectifs, il serait alors théoriquement possible de bénéficier d'un double avantage :

- ◆ le premier directement par des ressources fiscales supplémentaires ;
- ◆ le second par l'arrivée de nouveaux usagers sur les réseaux collectifs générateurs de nouvelles recettes tarifaires.

Pour ces nouveaux usagers issus du report modal, les effets financiers de second ordre peuvent être ignorés. En effet les moindres recettes liées à la diminution, induite par l'abandon du mode routier, de la part de TICPE affectée à IdFM sont négligeables<sup>91</sup>. Il est aussi vraisemblable que ces nouveaux usagers ne créent pas de besoins d'augmentations supplémentaires de capacité au-delà du plan actuel pluriannuel d'investissement et de la mise en service du réseau du GPE dans un contexte où le trafic des voyageurs en Île-de-France n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant la crise de la Covid-19.

### 10.2. Les recettes liées à la circulation des véhicules ont une assiette large

Les ressources liées à la circulation des véhicules sur un réseau routier public en Île-de-France ont l'avantage d'avoir une assiette plus étendue que les seuls véhicules immatriculés en Île-de-France. En effet, elles concernent tous les véhicules y circulant et incluent donc le trafic de transit et les visiteurs occasionnels ou réguliers en Île-de-France (déplacements professionnels ou touristiques). Cette assiette est particulièrement large dans une région comme l'Île-de-France qui reçoit de nombreux visiteurs et qui supporte un trafic de transit important lié en particulier à la configuration étoilée, autour de la région parisienne, du réseau routier national (RRN).

---

<sup>91</sup> En effet, un utilisateur qui effectue 40km de trajet journalier domicile travail pendant 200 jours utilise 400 l de carburant par an sur base d'une consommation de 5l au 100 km. La fraction de TICPE allant à IdFM est alors 400 x 0,0189 soit 7,56€ par an pour un véhicule roulant au gazole à comparer à 925,1€ pour le pass Navigo annuel.

### Annexe III

Elles peuvent revêtir deux formes :

- ◆ une contribution basée sur la distance parcourue sur le réseau routier : ce sont alors des péages kilométriques ;
- ◆ un droit d'usage temporel. Cette catégorie recouvre les « vignettes » qui sont un droit de circulation pendant une période donnée sur un réseau routier défini et les péages urbains (souvent appelés péages cordons), qui sont aussi un droit d'usage pour une durée donnée d'une zone précise du réseau routier (cœur d'agglomérations<sup>92</sup> ou zone touristique). La différence principale entre les péages urbains et les vignettes tient aux durées et périodes d'application retenues :
  - les péages urbains ont pour objectif principal de réduire la congestion et la pollution liées au trafic routier, ils sont donc principalement appliqués en journée et en semaine selon les passages effectués ;
  - les vignettes ont un objectif de recettes régulières<sup>93</sup> et sont donc forfaitaires, basées sur un pas de temps annuel ou infra annuel (jour, semaine, mois, trimestre).

Les appellations péage ou vignette ne présument pas de la qualification juridique du prélèvement en droit français. Cela peut aussi bien être une redevance pour services rendus si son montant est payé par les usagers et est proportionnel au coût de construction et d'exploitation de l'infrastructure routière utilisée ou une taxe dans tous les autres cas. Une affectation à IdFM qui ne gère pas d'infrastructures routières n'est ainsi possible que sous forme de taxe.

Les seules recettes de cette nature actuellement mises en place sont les péages autoroutiers sur les autoroutes ou les fractions d'autoroutes concédées en Île-de-France. Ces péages sont basés sur la distance parcourue sur la partie concédée du réseau routier national, mais comme ils sont collectés à des points précis (les barrières de péage), ils ne sont pas strictement proportionnels à la distance parcourue. Il existe en particulier des sections gratuites sur les autoroutes concédées en Île-de-France<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> C'est le modèle retenu à Londres où la zone centrale est soumise à péage de £15 entre 7h00 et 18h00 les jours de semaine (lundi-vendredi) et de 12h à 18h le week-end ou les jours fériés.

<sup>93</sup> De telles recettes sont généralement utilisées pour couvrir des coûts d'entretien et d'exploitation des réseaux routiers.

<sup>94</sup> Par exemple, la section Noisy-le-Grand – Bailly-Romainvilliers sur l'autoroute A4.

### 10.3. Ce type de recettes liées à la circulation reste difficile à mettre en œuvre au bénéfice d'IdFM

La mise en œuvre de ce type de prélèvement au bénéfice d'IdFM se heurte à nombres d'obstacles :

- ◆ il faut d'abord définir en détail le réseau sur lequel ces recettes seraient prélevées. En Île-de-France, les gestionnaires de réseau routier sont les sociétés concessionnaires d'autoroutes (partie située en Île-de-France du réseau routier national concédé<sup>95</sup>), l'État (DIRIF – gestionnaire du RRN non concédé), les départements (réseau routier départemental) et les communes (voirie communale). Cette situation pose un problème d'affectation des recettes. En effet, un prélèvement fiscal ou une redevance bénéficiera au propriétaire de l'infrastructure et donc la Région ne pourra en bénéficier directement puisqu'elle n'est pas gestionnaire de réseau routier. Il faudrait alors prévoir des dispositions *ad-hoc* permettant l'affectation d'au moins une partie de ces recettes à IdFM, par exemple sous forme de surtaxe régionale, ce qui complique assez significativement la mise en œuvre ;
- ◆ dans l'hypothèse de la mise en place d'une vignette, son achat devra être aisément accessible aux visiteurs très occasionnels de l'Île-de-France, ce qui est une source complémentaire de difficultés ;
- ◆ le fait générateur du prélèvement étant la circulation sur une section du réseau, un système de contrôle soit par lecture des plaques d'immatriculation par caméras soit par une obligation d'embarquer un boîtier qui enregistrerait les trajets<sup>96</sup> devra être installé. Sur ce dernier point, il paraît disproportionné d'imposer à tout véhicule circulant en Île-de-France de disposer d'un système d'enregistrement de trajet pour des raisons de coûts<sup>97</sup> et de protection de la vie privée. Cependant, même dans l'hypothèse de la mise en place d'une vignette de circulation valable sur toutes les routes de l'Île-de-France, il faudrait prévoir un système comportant de nombreuses caméras ;
- ◆ la durée et le coût de mise en place d'un tel système sont importants : choix du prestataire, installation des caméras, mise au point des logiciels et traitement des impayés<sup>98</sup>. Il y a non seulement un coût initial d'installation du système mais aussi un coût de fonctionnement annuel important qui vient diminuer d'autant les recettes disponibles ;
- ◆ une modification législative du code de la voirie routière serait aussi nécessaire afin d'autoriser la perception de péages ou de droit d'usage sur les réseaux routiers d'Île-de-France. En effet, l'utilisation des réseaux routiers est implicitement gratuite et tout péage doit être autorisé par la loi<sup>99</sup> ;

---

<sup>95</sup> Les sociétés concessionnaires ne sont que gestionnaires et exploitantes des autoroutes, l'État reste propriétaire des infrastructures.

<sup>96</sup> Ce boîtier transmettrait alors les trajets enregistrés à des stations fixes ou via les réseaux mobiles existants.

<sup>97</sup> Un tel système existe pour les poids-lourds circulant sur le réseau routier belge et soumis au prélèvement kilométrique. Le boîtier installé à bord (OBU – *On Board Unit*) est en général loué par les fournisseurs de service de télépéage. Un opérateur le soumet à une caution de 135 €, chiffre sans doute voisin de sa valeur commerciale.

<sup>98</sup> Le rapport 010144-01 du CGEDD « Financement des infrastructures et transport routier » évaluait ainsi à dix-huit mois au minimum la durée de mise en place d'une vignette poids lourds nationale pour un coût annuel de fonctionnement de 40 à 50 M€/an.

<sup>99</sup> Ces péages sont prévus notamment aux articles L.119-2 à 13, L.112-4 et L.153-1 du code de la voirie routière.

### Annexe III

- ◆ l'acceptabilité de vignette ou de péages urbains paraît également faible. En effet, il avait été prévu dans une version de travail de la loi d'orientation des mobilités initiée en 2018 la possibilité pour les grandes agglomérations de mettre en place à titre expérimental un « tarif de congestion » afin de limiter la circulation automobile et de lutter contre la pollution. Cette faculté avait été retirée dans le projet finalement soumis au Parlement. De même, l'écotaxe poids-lourds prévue sur les autoroutes non concédées et certaines routes nationales a été abandonnée en 2014 ;
- ◆ s'agissant du réseau non concédé, qu'il soit national, départemental ou communal, une difficulté supplémentaire est à prévoir dans une configuration où l'entretien et l'exploitation du réseau routier (c'est-à-dire le service à l'utilisateur) resteraient financés comme aujourd'hui par le budget général de l'État ou des collectivités concernées tandis que les usagers seraient soumis à une taxe destinée à financer les transports collectifs.

Le seul système ne présentant pas autant d'inconvénient est un prélèvement additionnel sous forme de taxe sur les VL et les VUL qui franchissent une barrière de péage sur une autoroute concédée en Île-de-France. Même si elles n'ont pas de coût de collecte supplémentaire, de telles taxes présentent l'inconvénient de renchérir davantage des péages déjà indexés sur l'inflation dans le cadre des contrats de concession existants<sup>100</sup>. Elles pourraient plutôt être examinées dans le cadre de la fin des contrats de concession actuels et donc au-delà de 2031<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Dans la cadre des concessions historiques en Île-de-France (A1, A4, A5, A6, A10, A13, A14, A16), l'indexation annuelle est de 0,7 fois l'inflation à laquelle s'ajoute le coût éventuel de travaux supplémentaires.

<sup>101</sup> La concession SANEF pour les autoroutes A1, A2 et A4 est la première des concessions historiques à expirer. Sa date d'expiration est le 31/12/2031.

## 11. Analyse de la proposition d'une majoration de la taxe sur le transport aérien de passagers en Île-de-France

### 11.1. Description de la mesure

La mesure envisagée est une majoration de la taxe sur le transport aérien de passagers (TTAP<sup>102</sup>). Cette majoration serait due par les compagnies aériennes et assise sur le nombre de passagers embarquant ou débarquant dans les trois aéroports les plus importants d'Île-de-France (Charles-de-Gaulle, Orly, Le Bourget). Les passagers en correspondance seraient exclus de l'assiette. Cette mesure pourrait être justifiée par un accès direct de ces trois aéroports aux lignes nouvelles de métro en construction (ligne 14 pour Orly, ligne 17 pour Le Bourget et Charles-de-Gaulle), qui représente une amélioration très significative de l'accès à ces aéroports, notamment pour Orly et Le Bourget.

Cette taxe s'ajouterait à la majoration de TTAP prévue à l'article L.442-26-1 du CIBS et introduite par la loi 2016-1918 du 29 décembre 2016. Cette dernière sera due par les compagnies aériennes pour leurs vols commerciaux décollant ou atterrissant à CDG à partir de janvier 2026. Elle est assise sur le nombre de passagers embarqués ou débarqués hors voyageurs en correspondance avec un taux maximum de 1,4 € par passager. Elle sera affectée au gestionnaire d'infrastructure du CDG Express<sup>103</sup> pour financer la construction et l'exploitation de ces navettes.

### 11.2. Faisabilité pratique et juridique

La mesure devra être votée par le Parlement. Elle est facile à mettre en œuvre dans la mesure où les compagnies aériennes acquittent déjà la TTAP et elle est calquée sur la majoration pour le CDG-Express avec une assiette étendue à deux aéroports supplémentaires. Son coût de collecte additionnel est donc négligeable.

L'affectation IdFM est aussi possible sur le modèle de l'affectation de la majoration CDG Express à la société concessionnaire du CDG Express.

### 11.3. Rendement estimé

Le rendement estimé est de 83M€<sup>104</sup> pour une taxe unitaire de 1€ par passager.

**Tableau 15 : Recette estimée d'une taxe sur les passagers aériens en Île-de-France**

Taux par passager	Nombre de voyageurs	Rendement
1€	83,5 M	83,5 M€
2€	83,5 M	167 M€

*Source : Estimation mission.*

<sup>102</sup> La TTAP est prévue aux articles L.422-13 à L.422-40 du CIBS. Elle est constituée par la somme de quatre tarifs : le tarif de l'aviation civile, le tarif de solidarité, le tarif de sûreté et de sécurité et le tarif de péréquation aéroportuaire.

<sup>103</sup> Le gestionnaire d'infrastructure titulaire de la concession est la société CDG Express détenue par SNCF Réseau, le groupe ADP et la Caisse des dépôts et des consignations.

<sup>104</sup> Par prudence, la mission a retenu un trafic 2024 égal à celui de 2019 (108 Millions de passagers) avec un taux de correspondance identique à 22,7 % soit 83,5 Millions de voyageurs hors correspondance. Le trafic passager (130 000 par an – Source : Seine Saint Denis Tourisme) du Bourget a été négligé vu son impact très faible sur les recettes.

## Annexe III

La croissance du rendement devrait être régulière car assise sur le trafic aérien dans les aéroports parisiens. Ainsi, historiquement, la croissance du nombre de passagers CDG et Orly entre 2001 et 2019 a été de 52 %<sup>105</sup> soit +2,35 % par an (avant la crise sanitaire). Une mise en place en 2024 permettrait de bénéficier de l'effet des Jeux Olympiques et Paralympiques.

### 11.4. Effets sur les finances publiques

Ce prélèvement sera neutre pour les finances publiques. Le nombre de passagers internationaux représente 80 % du trafic<sup>106</sup> sur les deux grands aéroports parisiens, ce prélèvement sera donc supporté pour au moins 40 % par des touristes ou des voyageurs d'affaires étrangers et ciblé sur les voyageurs internationaux.

### 11.5. Effets économiques et sociaux

Les voyageurs en Île-de-France ne participent au financement des transports collectifs que par l'achat de leurs titres de transports. Même si des tarifs dédiés et plus élevés (Paris visite, billet aéroport à l'unité) sont pratiqués, ils peuvent acquérir le pass Navigo semaine qui permet l'accès aux aéroports. Cette majoration permettrait de les faire contribuer davantage au financement des transports collectifs en Île-de-France dans un contexte où les extensions de réseau en cours amélioreront significativement la desserte des aéroports parisiens.

---

<sup>105</sup> Source ADP : 2001 : 73,64 Millions ; 2019 : 108 Millions.

<sup>106</sup> Source UAF : année 2019 : 66 Millions à CDG et 23 Millions à Orly de passagers internationaux.

## 12. Taxation de la livraison de colis au profit d'Île-de-France Mobilités

### 12.1. Description de la mesure

La mesure examinée concerne la mise en place en Île-de-France, d'une taxe sur la livraison de colis expédiés au domicile des consommateurs, au profit d'Île-de-France mobilités.

### 12.2. Contexte de la mesure

Cette proposition de taxe a été avancée lors des assises du financement de la mobilité francilienne par la région Île-de-France et d'autres acteurs (Ville de Paris, divers groupes politiques...). Selon ces acteurs, les améliorations que connaît le réseau de transports en commun d'Île-de-France, notamment dans le cadre du Grand Paris Express, facilitent le report modal des particuliers de la voiture vers les transports en commun, libérant ainsi de la capacité routière pour le secteur de la livraison de colis, en forte croissance<sup>107</sup> et générateur d'externalités négatives (congestion, pollution, concurrence au commerce local,...).

Ces tentatives de taxation de la livraison de colis sont expérimentées à l'étranger :

- ◆ à Barcelone, depuis mars 2023, les opérateurs de livraison dont le chiffre d'affaire dépasse 1 M€ s'acquittent d'une taxe correspondant à 1,25 % du chiffre d'affaire brut facturé déclaré dans la ville. Le montant de la taxe a été calculé à partir de la perte estimée des recettes de stationnement pour la mairie de Barcelone causée par la mise à disposition de places pour les opérateurs de livraison. Les gains estimés sont faibles à 2,6 M€ par an ;
- ◆ en juillet 2022, l'État du Colorado a mis en place une taxe sur les livraisons motorisées à hauteur de 27 cts\$ par commande. Elle devrait rapporter 120 M\$/an à l'État et évoluera avec l'inflation<sup>108</sup> ;
- ◆ en France, un projet d'amendement au PLF 2020<sup>109</sup> visait à taxer la livraison à domicile dans les communes de plus de 20 000 habitants. Elle ne concernait pas les livraisons en point relais colis, en bureau de Poste ou dans l'établissement de l'entreprise auprès de laquelle la commande a été passée. Par ailleurs, le prix de la taxe devait varier en fonction de celui de la commande<sup>110</sup>.

### 12.3. Cadre et faisabilité juridique

**Le périmètre exact de cette mesure n'a pas été précisé et des interrogations demeurent sur le fait générateur de la taxe et les redevables (entreprises de livraisons, destinataires des colis ou consommateurs).**

---

<sup>107</sup> D'après l'ARCEP, le nombre de colis livrés a augmenté de 53 % entre 2017 et 2021 en France.

<sup>108</sup> Institut Paris-Région.

<sup>109</sup> Amendement n°I-CF1274 déposé le vendredi 7 octobre 2019.

<sup>110</sup> 1€ pour les transactions d'un montant inférieur à 100€, 2€ pour des montants compris entre 101€ et 1000€, 5€ au-delà.

### 12.3.1. Taxation existante du secteur de la livraison de colis

Il n'existe actuellement pas en France de taxe spécifiquement prélevée sur les colis expédiés au domicile des consommateurs. En revanche, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, les envois du e-commerce en provenance de pays tiers à l'UE qui échappaient auparavant à la TVA sont désormais intégralement soumis à cette taxe<sup>111</sup>.

Depuis décembre 2019, dans l'attente d'une solution internationale pour l'imposition des entreprises numériques, la France prélève provisoirement une taxe sur les services numériques (TSN)<sup>112</sup> qui permet d'imposer l'activité des places de e-marché (ou "marketplaces") des plus grandes entreprises du secteur numérique. Cette taxe est due à raison des sommes encaissées par ces grandes entreprises, notamment en contrepartie de la fourniture en France de services d'intermédiation numérique. La TSN permet, ainsi, d'imposer la valeur créée en France au profit des grands groupes du secteur numérique, par les utilisateurs du fait de leur participation à certains modèles d'affaires.

### 12.3.2. Faisabilité d'une taxe forfaitaire sur la livraison de colis circonscrite à l'Île-de-France

Conformément au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, une taxation frappant la livraison de colis devrait concerner l'ensemble des contribuables qui se trouvent dans des situations similaires. À défaut, un tel dispositif peut porter un risque d'inconstitutionnalité pour méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

Au regard de ce principe constitutionnel, **il ne semble pas possible de distinguer les colis du e-commerce et les colis traditionnels, de limiter le champ territorial de taxation à l'Île-de-France ou encore de viser exclusivement les livraisons réalisées dans le cadre du e-commerce**, sauf à démontrer que ces traitements fiscaux s'appliquent à des situations objectivement différentes et qu'ils poursuivent un objectif d'intérêt général justifié, sans lien avec l'affectataire de la taxe que pourrait être IdFM.

## 12.4. Faisabilité pratique

Dans l'hypothèse où le recouvrement de la taxe se ferait sur la base d'une déclaration des entreprises de livraison, la mise en place de circuits de collecte et de contrôle seraient à construire et n'existent pas à l'heure actuelle, ce qui engendre des complexités administratives.

De plus, la définition d'une assiette pertinente à laquelle s'appliquerait la taxe demeure source d'incertitudes au regard des difficultés évoquées *supra*. À titre d'exemple, l'assujettissement des colis envoyés entre entreprises (B2B) n'est pas précisé dans les propositions évoquées à ce stade par les acteurs.

---

<sup>111</sup> [BOI-TVA-DECLA-10-30 - TVA - Régimes d'imposition et obligations déclaratives et comptables - Redevable de la taxe - Cas particulier des opérations du commerce électronique facilitées au moyen d'interface numérique | bofip.impots.gouv.fr](#)

<sup>112</sup> Articles 299 et suivants du CGI.



## 12.5. Rendement estimé de la mesure pour IdFM

D'après l'ARCEP, il y a eu 1,596 Milliards de colis<sup>113</sup> distribués en France en 2021, cette quantité étant en forte augmentation depuis 2017. Considérant le fait que l'Île-de-France regroupe 18 % de la population française, on peut estimer qu'il y a environ 290 Millions de colis distribués chaque année en Île-de-France. De manière conventionnelle, la mission retient pour les estimations un chiffre moyen de 330 Millions de colis livrés par an en Île-de-France<sup>114</sup>. Ainsi, dans le cas d'une taxe forfaitaire, les recettes estimées seraient les suivantes :

**Tableau 16 : Estimations de rendement d'une taxe sur la livraison de colis**

Montant unitaire de la taxe (en €)	Recettes annuelles estimées pour Île-de-France mobilités (en M€)
0,1	33
0,25	83
0,5	165
1	330

*Source : Mission, adaptation d'une estimation de l'Institut Paris-Région.*

Ainsi, dans l'hypothèse d'une taxe forfaitaire élevée de 50c€ par colis, le rendement de cette taxe en Île-de-France pourrait s'élever à 165 M€.

Ces chiffres ne tiennent pas compte de potentielles exonérations pour les points relais colis, les livraisons effectuées par modes doux, par véhicules électriques. Ainsi, d'après une étude de « Que choisir » datant de 2021, 24 % des répondants déclarent privilégier la livraison en points relais colis et 27 % alterner livraison à domicile et livraison en point relais. Ceci implique que si des exonérations de ce type voyaient le jour, cela réduirait d'au moins un quart l'assiette de la taxe et donc les revenus associés.

## 12.6. Impact de la mesure sur les finances publiques

Cette taxe n'existe pas et cette mesure ne présente pas d'impact direct mesurable sur les finances publiques. En revanche, elle participerait à une complexification du paysage fiscal.

## 12.7. Effets économiques

Un rapport conjoint de France stratégie, de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable de février 2021<sup>115</sup> soulignait les risques de comportements de contournements des plus gros acteurs du commerce en ligne à des taxes instituées sur les livraisons.

Ainsi, selon la manière dont elle sera calibrée, il existe un risque que cette taxe affecte principalement les petits opérateurs de distribution de colis et non les grandes sociétés de transports, lesquelles ont la possibilité, par des économies d'échelle, de rester les plus compétitives.

<sup>113</sup> Les colis comprennent les colis ordinaires, les colis express et les petits paquets.

<sup>114</sup> Cette estimation à la hausse permet de se rapprocher de l'estimation fournie par la Ville de Paris sur son périmètre qui s'élèverait à 1 Million de colis distribués par jour, sans qu'elle n'ait pu fournir le détail de cette estimation.

<sup>115</sup> *Pour un développement durable du commerce en ligne*, France Stratégie, Inspection générale de finances, Inspection générale de l'environnement et du développement durable, février 2021.

## 13. Augmentation des recettes de stationnement et affectation du surplus à Île-de-France Mobilités

### 13.1. Description de la mesure

Les mesures examinées concernent l'augmentation des recettes liées au stationnement automobile en Île-de-France dont les produits seraient affectés à Île-de-France Mobilités. Deux types de mesures sont envisageables :

- ◆ augmentation des tarifs de stationnement via une taxe affectée à Île-de-France mobilités ;
- ◆ mise en place d'une majoration additionnelle au bénéfice d'IDFM en cas de recouvrement forcée par la DGFIP des forfaits post-stationnement (FPS).

### 13.2. Contexte de la mesure

**Le stationnement payant est une modalité d'occupation du domaine public communal.** Il donne lieu au versement d'une **redevance** en fonction de la durée de stationnement<sup>116</sup>. Lorsque le stationnement n'a pas été payé en avance ou pour un montant insuffisant, le **forfait de post-stationnement (FPS)** s'applique en remplacement de l'amende (sanction pénale) qui était appliquée avant la réforme de 2014 (cf infra).

**Les recettes de stationnement sont une recette des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).** La création d'une taxe à assiette régionale sur les recettes de stationnement ou sur les forfaits post-stationnement dont le produit serait affecté à Île-de-France mobilités pourrait permettre de renchérir l'occupation de l'espace public causée par le stationnement des véhicules. Jusqu'à présent, seules 95 communes d'Île-de-France ont rendu le stationnement sur voirie payant.

### 13.3. Cadre et faisabilité juridique

**La loi n° 2014-48 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a réformé le stationnement payant en organisant sa dépenalisation et sa décentralisation, à compter du 1er janvier 2018.**

La réforme du stationnement payant concerne les communes ayant choisi de soumettre à paiement tout ou partie de leur stationnement sur voirie publique. La nouveauté réside dans le fait que l'utilisateur ne s'acquitte plus d'un droit de stationnement institué par le maire, mais d'une redevance d'utilisation du domaine public, nommée **redevance de stationnement**. Elle délègue aux élus les modalités d'organisation du stationnement payant et leur donne la possibilité de fixer le montant du forfait de post-stationnement (FPS) qui est dû en cas de non-paiement ou de paiement partiel de la redevance de stationnement due immédiatement.

Ainsi, le caractère payant du stationnement devient une question domaniale et les élus locaux maîtrisent l'ensemble du dispositif de tarification du stationnement. Ils peuvent notamment moduler sous certaines conditions le montant du forfait de post-stationnement qui remplace l'amende pénale.

---

<sup>116</sup> Article L2333-87 du Code général des collectivités territoriales.

### Annexe III

La nouvelle nature domaniale de la redevance implique que l'utilisateur s'en acquitte:

- ◆ soit au réel si le paiement est effectué dès le début du stationnement et pour toute sa durée;
- ◆ soit selon un tarif forfaitaire, sous la forme d'un forfait de post-stationnement (FPS). Un avis de paiement à régler dans les trois mois est alors notifié.

L'instauration et la fixation du barème tarifaire de la redevance de stationnement relèvent de la compétence du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou encore du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité s'il y est autorisé par ses statuts). Le montant des FPS varie également d'une commune à l'autre.

En matière de recettes, il faut distinguer plusieurs cas de figure :

**(i) Concernant la redevance de stationnement, les recettes sont perçues par la collectivité ou le groupement de collectivités ayant instauré cette redevance et abondent le budget général.**

**(ii) Concernant les FPS, l'article R. 2333-120-18 du CGCT prévoit deux cas de figure :**

- ◆ l'un où les communes doivent reverser aux EPCI les recettes lorsque ces derniers exercent l'intégralité des compétences en matière d'organisation de la mobilité, de parcs et aires de stationnement et, pour la totalité des voies, de la voirie ;
- ◆ l'autre situation concerne les autres EPCI où la commune, ayant institué la redevance, et l'EPCI, doivent signer avant le 1er octobre de chaque année une convention fixant la part des recettes issues des FPS reversées à l'EPCI.

Avant la réforme de 2018, 50 % du produit des amendes de circulation (et en particulier les amendes pour non-paiement du droit de stationnement qui ont été remplacées par les FPS avec la dépenalisation) était reversé à Île-de-France Mobilités et 25 % à la région Île-de-France.

Depuis la mise en place des FPS, ce montant a été gelé et Île-de-France Mobilités perçoit maintenant un montant fixe du produit de ces amendes correspondant au niveau de 2018 soit 138,8 M€<sup>117</sup>. **Ce montant intitulé « Produit des amendes » dans les comptes d'Île-de-France Mobilités constitue une recette de la section d'investissement de l'établissement.** Ce produit doit être utilisé pour le financement des opérations définies aux articles R. 2334-12 et R. 4412-2 du code des collectivités territoriales, à savoir des opérations d'aménagement et d'équipement concourant à l'amélioration de la sécurité, à l'accueil des voyageurs, à l'accès aux réseaux et au financement du matériel roulant.

#### 13.4. Faisabilité pratique

Dans le cas d'une taxe additionnelle aux tarifs de stationnement qui engloberait les redevances et les FPS et de l'affectation de celle-ci à Île-de-France Mobilités, cela impliquerait la création d'un nouveau circuit de collecte. Les comptables des 95 communes concernées devront la reverser à IDFM puisque ces ressources sont actuellement celles des communes ou des EPCI.

Dans le cas de l'ajout d'une majoration régionale à la majoration État (20 %) lors du recouvrement forcé des FPS par les directions départementales des finances publiques (DDFIP), il n'y a pas de nouveau circuit de collecte. Cependant cela concernera toutes les DDFIP puisque c'est l'adresse du contrevenant qui détermine la DDFIP compétente. La DDFIP devra alors appliquer la majoration régionale uniquement si le FPS a été émis par une commune d'Île-de-France.

---

<sup>117</sup> Article L2334-25-1 du Code général des collectivités territoriales.

### 13.5. Rendement estimé de la mesure pour Île-de-France mobilités

Les recettes liées au stationnement payant sont estimées par la Ville de Paris dans le budget prévisionnel 2023 à 379 M€ contre 232,8 M€ en 2018 soit une augmentation de 63 % sur la période, causée par l'augmentation des prix du stationnement et des FPS. En 2021, ces recettes étaient de 253 M€ dont 137 M€ provenant de paiements spontanés (53 %) et 110 M€ des forfaits de post stationnement (43 %). La mission a cherché à déduire une estimation du montant de ces recettes à l'échelle francilienne.

Estimation des recettes liées au stationnement à l'échelle francilienne en 2023 :

- ◆ Île-de-France mobilités perçoit 138,8 M€ dans sa section « Produit des amendes » issues des FPS ce qui correspondait en 2018 à 50 % du total des amendes issues du stationnement en Île-de-France soit 277,6 M€ au total ;
- ◆ on fait l'hypothèse que la répartition des recettes entre paiement spontané du stationnement et FPS est identique en Île-de-France et à Paris. Ainsi, ces recettes représenteraient 313 M€/an en 2018 en Île-de-France pour la partie paiement spontané (hors FPS). En appliquant à ce montant l'inflation des recettes de stationnement observée à Paris (63 % d'augmentation entre 2018 et 2023), on obtient des recettes liées au stationnement (hors FPS) de 515 M€/an en 2023.

Les recettes liées au stationnement sont donc estimées à 965 M€ dont 450 M€ pour le FPS.

Il convient de rappeler toutefois que toutes les communes franciliennes n'ont pas instauré un stationnement payant.

## **ANNEXE IV**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. CABINETS</b> .....	<b>1</b>
1.1. Cabinet du Premier ministre .....	1
1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.3. Cabinet du ministre délégué, chargé des comptes publics .....	1
1.4. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports .....	1
<b>2. ADMINISTRATIONS CENTRALES</b> .....	<b>1</b>
2.1. Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.....	1
2.1.1. <i>Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)</i> .....	1
2.2. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.....	2
2.2.1. <i>Direction générale du Trésor</i> .....	2
2.2.2. <i>Direction générale des finances publiques</i> .....	2
2.2.3. <i>Direction du budget</i> .....	2
2.2.4. <i>Mission de contrôle économique et financier des transports</i> .....	2
2.2.5. <i>Agence France Trésor</i> .....	2
2.3. Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.....	3
2.3.1. <i>Direction générale des collectivités locales</i> .....	3
<b>3. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT</b> .....	<b>3</b>
3.1. Préfecture d'Île-de-France.....	3
3.2. Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement et des transports de l'Île de France (DRIEAT Île-de-France).....	3
<b>4. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	<b>3</b>
4.1. Région Île-de-France.....	3
4.2. Départements .....	3
4.2.1. <i>Ville de Paris</i> .....	3
4.2.2. <i>Département des Hauts-de-Seine</i> .....	4
4.2.3. <i>Département de la Seine-Saint-Denis</i> .....	4
4.2.4. <i>Département du Val-d'Oise</i> .....	4
4.2.5. <i>Département des Yvelines</i> .....	4
<b>5. ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS (IDFM)</b> .....	<b>4</b>
<b>6. SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP)</b> .....	<b>4</b>
<b>7. OPÉRATEURS DE TRANSPORT ET GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURE</b> .....	<b>4</b>
7.1. Régie autonome des transports parisiens (RATP) .....	4
7.2. Société nationale des chemins de fer français (SNCF Transilien).....	5

<b>8. REPRÉSENTANTS DES ENTREPRISES ET DES USAGERS .....</b>	<b>5</b>
8.1. Mouvement des entreprises de France (MEDEF) .....	5
8.2. Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Paris Île-de-France.....	5
8.3. Fédération nationale des associations d'usagers des transports Île-de-France (FNAUT).....	5
<b>9. ACTEURS SOCIO-PROFESSIONNELS ET CENTRES DE RECHERCHES SUR LES TRANSPORTS.....</b>	<b>5</b>
9.1. Groupement des autorités responsables de transport (GART) .....	5
9.2. Union internationale des transports publics (UITP).....	5
9.3. European metropolitan transport authorities (EMTA).....	6
<b>10. BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (BEI).....</b>	<b>6</b>



## **1. Cabinets**

### **1.1. Cabinet du Premier ministre**

- ◆ M. Hugo Bevort, chef du pôle territoires ;
- ◆ M. Emmanuel Bossière, conseiller technique transport ;
- ◆ M. Thibault Deloye, conseiller technique sports et jeux olympiques et paralympiques.

### **1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**

- ◆ M. Malo Carton, directeur adjoint du cabinet ;
- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller en charge de la fiscalité.

### **1.3. Cabinet du ministre délégué, chargé des comptes publics**

- ◆ M. Nicolas Le Ru, conseiller budgétaire.

### **1.4. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports**

- ◆ M. Alexis Vuillemin, directeur de cabinet ;
- ◆ M. Antoine Malandain, directeur adjoint ;
- ◆ M. Cédric Bourdais, conseiller mobilités ferroviaires et logistique ;
- ◆ M<sup>me</sup> Laëtitia de Coudenhove, conseillère affaires économiques, budgétaires et territoriales.

## **2. Administrations centrales**

### **2.1. Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires**

#### **2.1.1. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)**

- ◆ M<sup>me</sup> Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports ;
- ◆ M. François Lavoué, adjoint au sous-directeur des services ferroviaires ;
- ◆ M. Olivier Genain, chef de projets stratégiques ;
- ◆ M<sup>me</sup> Delphine Faussurier, cheffe du bureau des transports ferroviaires et collectifs en Île-de-France.

## **2.2. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique**

### **2.2.1. Direction générale du Trésor**

- ◆ M. Stéphane Sorbe, sous-directeur des politiques sectorielles ;
- ◆ M. Alexis Gatier, chef du bureau transports et énergie ;
- ◆ M. Pierre-Adrien Collet, adjoint au chef de bureau transports et énergie.

### **2.2.2. Direction générale des finances publiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Charlotte Baratin, sous-directrice de la gestion comptable et financière des collectivités locales ;
- ◆ M. Philippe Gac, chef du bureau comptabilité locale.

#### **2.2.2.1. Direction de la législation fiscale**

- ◆ M. Vincent Petit, chef du bureau taxe sur la valeur ajoutée (D1).

### **2.2.3. Direction du budget**

- ◆ M. Laurent Pichard, sous-directeur de la 4<sup>ème</sup> sous-direction ;
- ◆ M. Frédéric de Carmoy, chef de bureau des transports à la direction du budget ;
- ◆ M. Simon Pineau, adjoint au chef de bureau des transports.

### **2.2.4. Mission de contrôle économique et financier des transports**

- ◆ M. Philippe Dupuis, chef de la mission ;
- ◆ M. Gilles Crespin, membre de la mission ;
- ◆ M. Guillaume Lacroix, membre de la mission.

### **2.2.5. Agence France Trésor**

- ◆ M. Cyril Rousseau, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Julika Courtade-Gross, directrice générale adjointe ;
- ◆ M. Mathieu Marceau, chef du bureau de la trésorerie de l'État ;
- ◆ M. François-Xavier Bignon, adjoint au chef de bureau ;
- ◆ M. Laurent Chung, adjoint au chef de bureau, opérateur du compte unique du Trésor.

## **2.3. Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer**

### **2.3.1. Direction générale des collectivités locales**

- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ◆ M. Sébastien Simoes, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique.

## **3. Services déconcentrés de l'État**

### **3.1. Préfecture d'Île-de-France**

- ◆ M. Marc Guillaume, Préfet de la région d'Île de France, Préfet de Paris ;
- ◆ M<sup>me</sup> Tiphaine Pinault, adjointe au préfet, secrétaire général aux politiques publiques ;
- ◆ M. Jean Carpentier, chargé de mission transports et mobilité ;
- ◆ M. Eliot Moyne, stagiaire au cabinet du Préfet.

### **3.2. Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement et des transports de l'Île de France (DRIEAT Île-de-France)**

- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle Gay, directrice régionale ;
- ◆ M. Hervé Schmitt, directeur adjoint chargé de l'aménagement durable et des transports ;
- ◆ M. Alexandre Anache, chef du service de la politique de transports ;
- ◆ M. Denis Laisney, adjoint au chef du service de la politique des transports, chef du département des transports urbains ;
- ◆ M. Luc Charansonney, adjoint au chef de service connaissance et développement durable, chargé de l'évaluation environnementale, chef du département modélisation et études sur la mobilité.

## **4. Collectivités territoriales**

### **4.1. Région Île-de-France**

- ◆ M<sup>me</sup> Valérie Pécresse, présidente de la Région Ile-de-France, présidente d'Ile-de-France Mobilités ;
- ◆ M. Guillaume de Gavre, conseiller transports au cabinet de la présidente.

### **4.2. Départements**

#### **4.2.1. Ville de Paris**

- ◆ M. David Belliard, adjoint à la maire de Paris en charge de la transformation de l'espace public, des transports, des mobilités, du code de la rue et de la voirie, vice-président d'Île-de-France mobilités.

#### 4.2.2. Département des Hauts-de-Seine

- ◆ M. Eric Berdoati, vice-président en charge des transports, département des Hauts-de-Seine.

#### 4.2.3. Département de la Seine-Saint-Denis

- ◆ M<sup>me</sup> Marion Alfaro, directrice générale adjointe responsable du pôle aménagement et développement durables.

#### 4.2.4. Département du Val-d'Oise

- ◆ M. Philippe Rouleau, vice-président du conseil départemental du Val-d'Oise ;
- ◆ M. Bruno Bieder, directeur général adjoint, département du Val-d'Oise ;
- ◆ M<sup>me</sup> Elodie Boehm, directrice adjointe de la mobilité, département du Val-d'Oise.

#### 4.2.5. Département des Yvelines

- ◆ M. Patrick Stefanini, conseiller départemental.

### 5. Île-de-France Mobilités (IdFM)

- ◆ M. Laurent Probst, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Carole Anselin, directrice des finances et de la commande publique ;
- ◆ M<sup>me</sup> Céline Moyon, cheffe du département finances ;
- ◆ M. Thomas Stouf, chargé de dette - prospective – trésorerie.

### 6. Société du Grand Paris (SGP)

- ◆ M. Jean-François Monteils, président du directoire ;
- ◆ M. Frédéric Brédillot, membre du directoire ;
- ◆ M<sup>me</sup> Chantal Marraccini, directrice de l'audit interne, du contrôle et de l'éthique.

### 7. Opérateurs de transport et gestionnaires d'infrastructure

#### 7.1. Régie autonome des transports parisiens (RATP)

- ◆ M. Jean Castex, président-directeur général ;
- ◆ M. Sylvain Durand, directeur de cabinet ;
- ◆ M. Pierre-Alexandre Guyomar, directeur adjoint de cabinet ;
- ◆ M. Jean-Yves Leclercq, directeur financier du groupe RATP ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Buglioni, directrice du pôle technique et industriel ;
- ◆ M<sup>me</sup> Valérie Ogier, directrice du contrôle de gestion ;
- ◆ M<sup>me</sup> Agnès Ogier, directrice *business unit* services ferrés.

## **7.2. Société nationale des chemins de fer français (SNCF Transilien)**

- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Charles, directrice Transilien ;
- ◆ M. Alain Ribat, directeur adjoint Transilien ;
- ◆ M. Vincent Dubois, directeur financier Transilien ;
- ◆ M. Stéphane Boulanger, directeur des contrats Transilien.

## **8. Représentants des entreprises et des usagers**

### **8.1. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**

- ◆ M. Dominique Weizmann, président Île-de-France ;
- ◆ M<sup>me</sup> Virginie Rhea, délégué général Île-de-France.

### **8.2. Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Paris Île-de-France**

- ◆ M. Dominique Restino, président de la CCI Paris Île-de-France ;
- ◆ M<sup>me</sup> Clotilde Yeatman, responsable du Département Développement Durable et Mobilité ;
- ◆ M. Maxime Specjak, chef de projet Etudes Transport & Mobilités.

### **8.3. Fédération nationale des associations d'usagers des transports Île-de-France (FNAUT)**

- ◆ M. Marc Pélissier, président ;
- ◆ M. Bernard Gobitz, vice-président.

## **9. Acteurs socio-professionnels et centres de recherches sur les transports**

### **9.1. Groupement des autorités responsables de transport (GART)**

- ◆ M. Guy Le Bras, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Florence Dujardin, responsable du pôle observatoire des réseaux de transports, statistiques et analyse économique.

### **9.2. Union internationale des transports publics (UITP)**

- ◆ M. Mohamed Mezghani, secrétaire général ;
- ◆ M. Emmanuel Dommergues, directeur de la gouvernance ;
- ◆ M<sup>me</sup> Miryam Hernandez, responsable connaissance et innovation.

**9.3. European metropolitan transport authorities (EMTA)**

- ◆ M. Alexandre Santacreu, secrétaire général.

**10. Banque européenne d'investissement (BEI)**

- ◆ M. Tanguy Desrousseaux, directeur des divisions secteur public et infrastructures ;
- ◆ M. Rodolphe Ullens, agent de crédit département d'Europe de l'ouest ;
- ◆ M. Nicolas Lucien, agent de crédit senior département d'Europe de l'ouest.

**PIÈCE JOINTE**

**Lettre de mission**







# GOVERNEMENT

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Paris, le **13 FEV. 2023**

Les ministres

Réf : MT/2023-01/3469

Madame Catherine SUEUR  
Cheffe de service de l'Inspection  
Générale des Finances (IGF)

Monsieur Paul DELDUC  
Chef de service de l'Inspection  
Générale de l'Environnement  
et du Développement Durable (IGEDD)

Madame la cheffe de service de l'Inspection Générale des Finances,  
Monsieur le chef de service de l'Inspection Générale  
de l'Environnement et du Développement Durable,

De vastes chantiers de modernisation et d'extension du réseau des transports en commun franciliens sont engagés. Les nouvelles infrastructures de transport, au premier rang desquelles le Grand Paris Express, vont générer des coûts d'exploitation et de maintenance qu'il incombera à Île-de-France Mobilités de financer.

Par ailleurs, la crise sanitaire a fait évoluer les perspectives de fréquentation et de recettes. L'essor du télétravail et l'utilisation plus importante des mobilités actives ont eu une incidence à la baisse sur la fréquentation des transports collectifs, ce qui se traduit par un impact durable sur les recettes tarifaires d'Île-de-France Mobilités, dans un contexte où celle-ci poursuit un important programme d'investissements sur les dix prochaines années, incluant notamment le renouvellement d'une grande partie du matériel roulant des lignes existantes.

Pour objectiver les besoins de financement d'Île-de-France Mobilités dans les prochaines années, le Gouvernement avait confié en 2020 à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission d'expertise visant à identifier les coûts et les recettes d'exploitation générés par l'extension du réseau. Celle-ci avait révélé le caractère non soutenable de la trajectoire d'endettement de l'établissement à l'horizon de la mise en service du Grand Paris Express et des prolongements en cours de travaux.

Les travaux menés à cette occasion n'avaient toutefois pas intégré les conséquences de la crise sanitaire sur la trajectoire financière d'Île-de-France Mobilités. Par ailleurs, le contexte macroéconomique, désormais marqué par une forte inflation, a profondément évolué depuis 2020 et affecte significativement les charges salariales et les coûts énergétiques des opérateurs, et les perspectives de dépenses et de recettes de l'autorité organisatrice.

L'ampleur des conséquences financières de la crise sanitaire sur le modèle économique du système de transport public francilien a conduit l'État à apporter un soutien financier à Île-de-France Mobilités en 2020 et 2021, à travers des avances remboursables pour un montant cumulé de deux milliards d'euros et un soutien aux pertes subies au titre du versement mobilité à hauteur de 151 M€. En 2023, l'État lui a apporté une nouvelle aide de 200 M€. Ces contributions ponctuelles n'ont toutefois pas vocation à se pérenniser.

## Pièce jointe

Dans ce contexte, il convient d'identifier les mesures permettant de rétablir l'équilibre du modèle économique des transports collectifs en région Île-de-France à court terme, mais aussi à long terme, en lien avec les enjeux de mise en service du Grand Paris Express.

Nous avons donc décidé de vous confier une mission sur le sujet. Celle-ci portera dans un premier temps sur l'actualisation des coûts et recettes d'Île-de-France Mobilités. Vous veillerez notamment à intégrer dans le modèle réalisé lors de la précédente mission les impacts de la crise sanitaire et du contexte macro-économique, en particulier les effets de l'inflation ainsi que l'évolution du calendrier des investissements sur le réseau historique et de la mise en service des lignes du Grand Paris Express.

Vous effectuerez un parangonnage des contributions des collectivités membres d'Île-de-France Mobilités avec celles des principales autorités organisatrices de la mobilité de province et d'agglomérations européennes comparables.

Vous expertiserez les pistes supplémentaires pouvant être activées par Île-de-France Mobilités, en dépenses comme en recettes, et identifierez le cas échéant des ressources fiscales complémentaires permettant d'assurer l'équilibre financier du système francilien de transport collectif. Vous analyserez notamment les principales propositions formulées lors des assises du 23 janvier (avantages et inconvénients, rendement, délais de mise en œuvre, nécessité de modifications législatives et/ou réglementaires, notamment). Sur ces bases, vous proposerez quelques scénarios de financement du système de transports publics collectifs en Île-de-France.

Afin de mener à bien votre mission, vous pourrez bénéficier du concours des services de l'État concernés, notamment la DGITM, la DB, la DG Trésor, la DGCL, la DLF et la DRIEAT:

Votre rapport devra nous être remis pour la mi-avril 2023. Les chiffrages et propositions que vous formulerez permettront d'alimenter les travaux de concertation qui seront menés au printemps 2023 par le préfet de la région Île-de-France et la présidente d'Île-de-France Mobilités dans l'objectif de converger vers des solutions partagées.

Afin de préparer ces futurs travaux, un groupe de travail sera constitué entre les services de l'État concernés et les services d'Île-de-France Mobilités, auprès duquel vous présenterez à intervalles réguliers les avancées de votre mission.



Bruno LE MAIRE



Gabriel ATTAL



Clément BEAUNE