



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités

MAI 2023

Anne PAUGAM
Oumnia ALAOU
Pierre PRADY
Étienne CASSEL-DUPONT

Manuel LECONTE
Régine BREHIER
Michel PINET

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

 **IGEDD**
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT

PERSPECTIVES FINANCIÈRES D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS

Établi par

OUNIA ALAOU
Inspectrice des finances

PIERRE PRADY
Inspecteur des finances

ÉTIENNE CASSEL-DUPONT
Inspecteur stagiaire des finances

Sous la supervision de
ANNE PAUGAM
Inspectrice générale des finances

MANUEL LECONTE
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

RÉGINE BREHIER
Ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts

MICHEL PINET
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

- 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

INTRODUCTION.....	1
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	2
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>
2. POUR DES RAISONS LÉGALES ET CONTRACTUELLES, IDFM A BESOIN DE FINANCEMENTS SUPPLÉMENTAIRES DE L'ORDRE DE 1,5 MD€ À HORIZON 2031.....	13
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
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.....	18
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
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.....	29
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>	<i>30</i>
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>	<i>34</i>
4.4.2.	<i>La fiscalité liée à la survalorisation foncière qu'auraient générée les extensions de réseau n'est économiquement plus pertinente</i>	<i>35</i>
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>	<i>37</i>
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>	<i>39</i>
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	40
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.

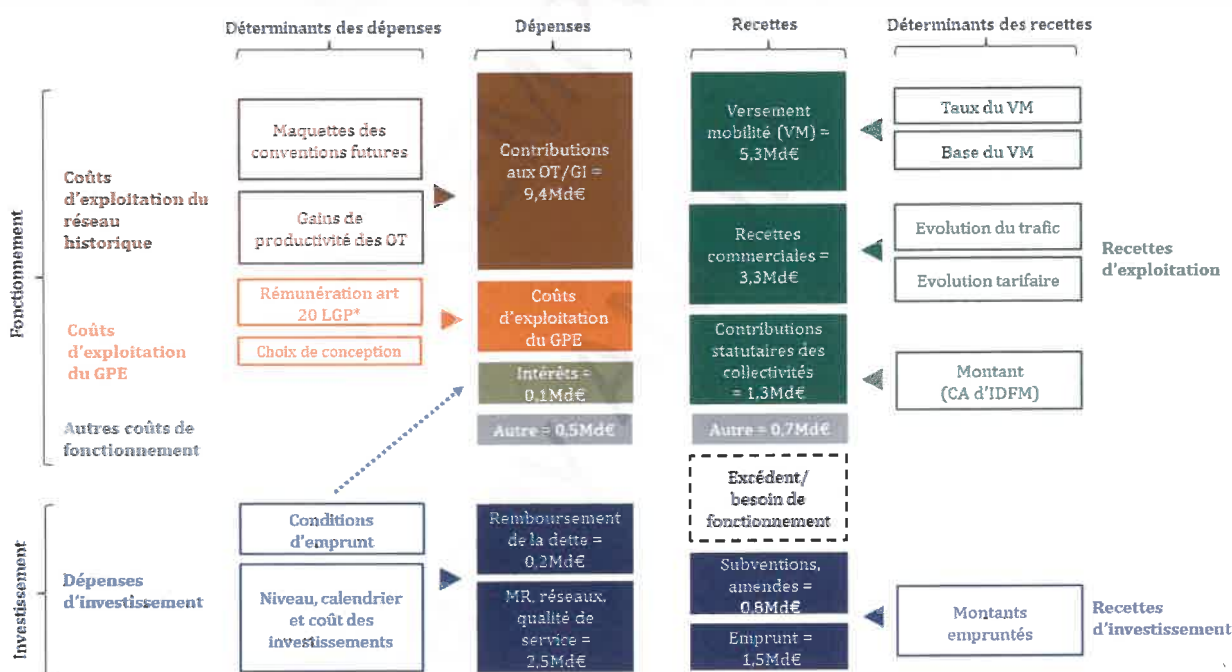
1. La mission a mis à jour les hypothèses de dépenses et de recettes et a repris en l'état la trajectoire des investissements déjà actés par Île-de-France Mobilités (IdFM) à horizon 2035

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 réelles¹ 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)² 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 salariés³ 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€⁴ 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 incertitudes⁵. 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.

¹ 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.

² 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.

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

⁴ 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.

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

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)⁶, 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 2023-2027⁷, 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)**⁸. 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).

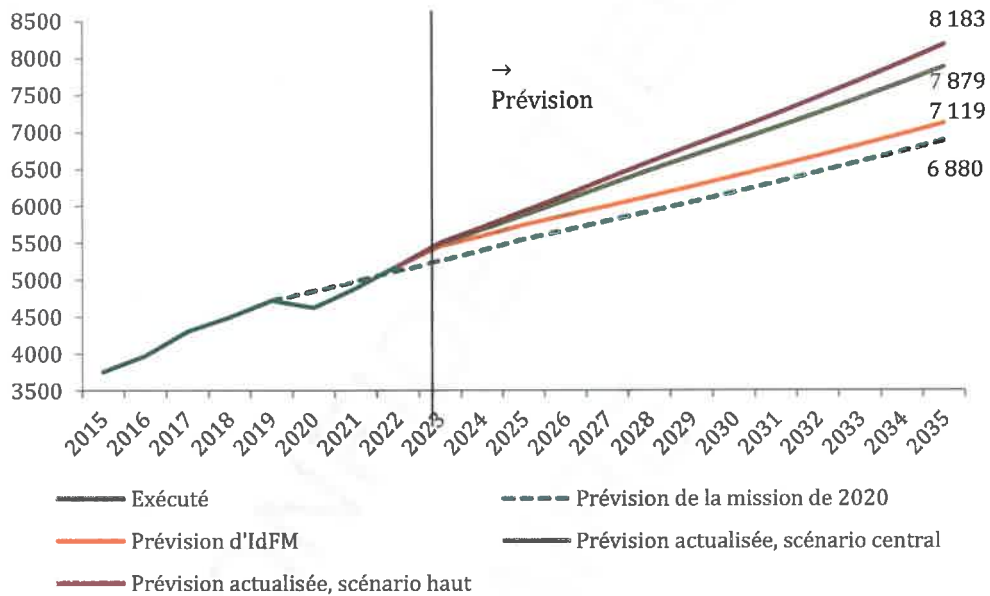
Par conséquent, l'actualisation conduit à une trajectoire de VM plus dynamique que celle estimée par IdFM dans ses prévisions aboutissant à un rendement en 2035 de 7 879 M€, contre 7 119 M€ prévus par IdFM (cf. graphique 1).

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ 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 2020⁹.

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 2019¹⁰ 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.

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

¹⁰ 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 DRIEAT¹¹ 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 crise¹² (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 2023¹³ après six années de stagnation, cette hausse tarifaire ne permet de rattraper que temporairement l'évolution de l'inflation et sera absorbée dès 2024.

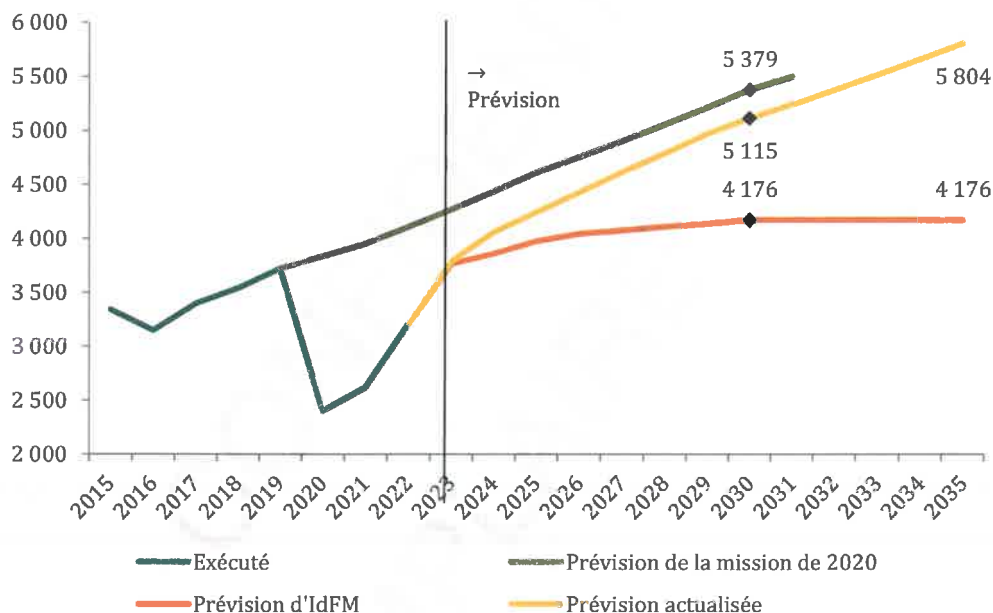
¹¹ Note du 16 mars 2023 réalisée pour la mission.

¹² 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.

¹³ 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).

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'opérateur¹⁴.

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 RATP¹⁵ (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 RATP¹⁶.

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 %.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 concurrence¹⁷ 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'investissement¹⁸. 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 2031¹⁹, 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).

¹⁷ GPE et bus hors RATP.

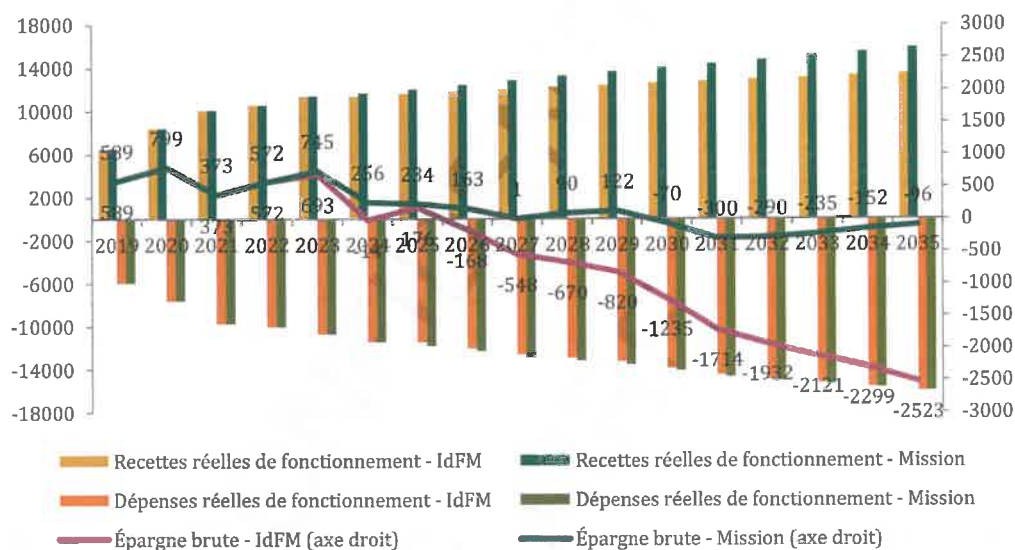
¹⁸ Son estimation était de 20,5 Md€₂₀₀₈ en janvier 2011.

¹⁹ Ce montant correspond au plafond de 0,8 % appliqué à un coût à terminaison de 35,1 Md€₂₀₁₂. 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 brut 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€²⁰, principalement constituées des investissements en matériel roulant (48 %), et s'inscrivent dans un programme d'investissement conséquent.

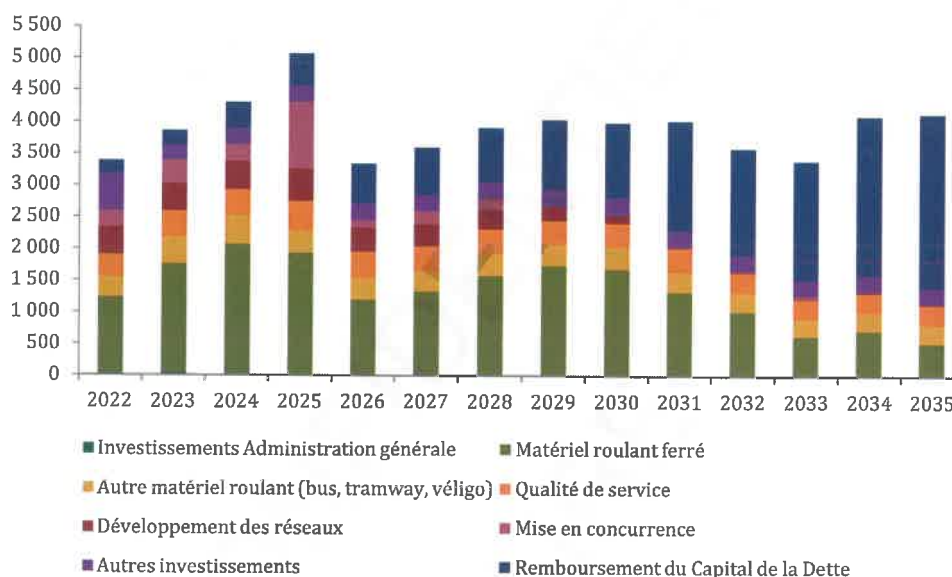
Depuis 2015, les dépenses d'investissement d'IdFM²¹ ont plus que doublé et continueraient à augmenter pour s'établir autour de 4,0 Md€ par an entre 2023 et 2025. Les prévisions d'investissements annuels diminueraient ensuite à compter de 2026 et s'établiraient en moyenne à 2,3 Md€ par an jusqu'en 2035 (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*).

²⁰ 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€).

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

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.

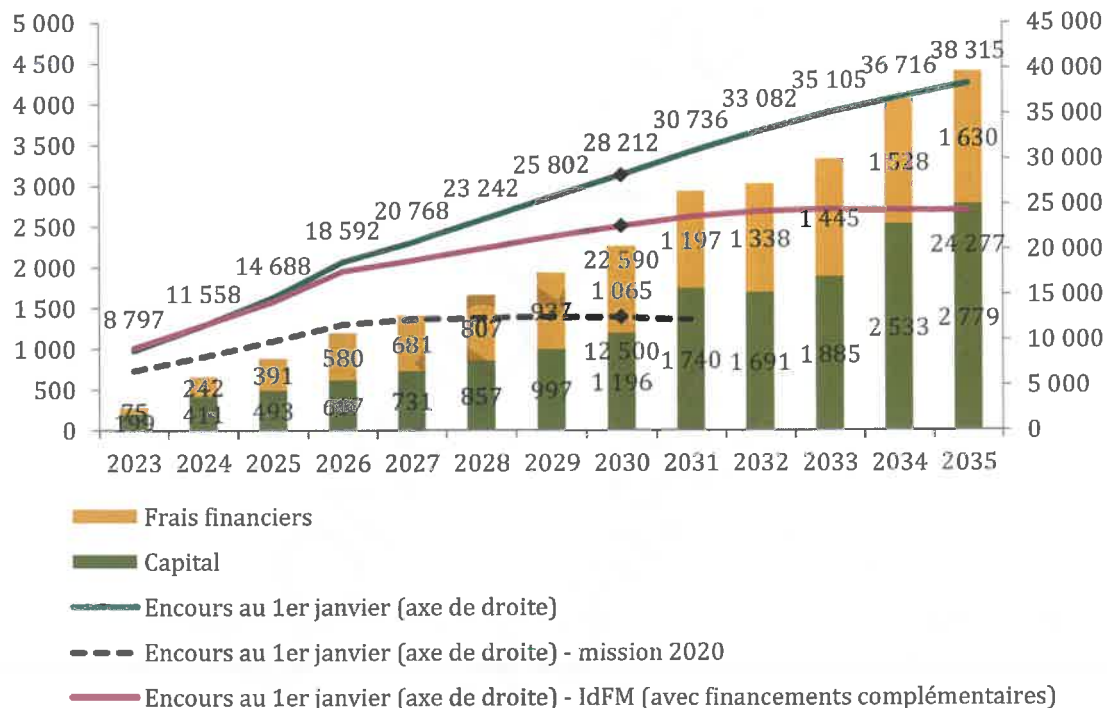
1.2.2. Quasi-nulle en 2012, la dette d'IdFM a été particulièrement dynamique sur la précédente décennie atteignant un encours de 8,8 Md€ et continuera d'augmenter dans les prochaines années au risque de devenir insoutenable en l'absence de financement supplémentaire

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 territoriales²².

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 »,²³ **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-identifiées²⁴.

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 désendettement²⁵ 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 2022²⁶ à des niveaux inférieurs pour les collectivités membres d'IdFM.

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

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

²⁴ Voir la loi organique du 29 juillet 2004.

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

²⁶ 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 dette²⁷ 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.

²⁷ 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.

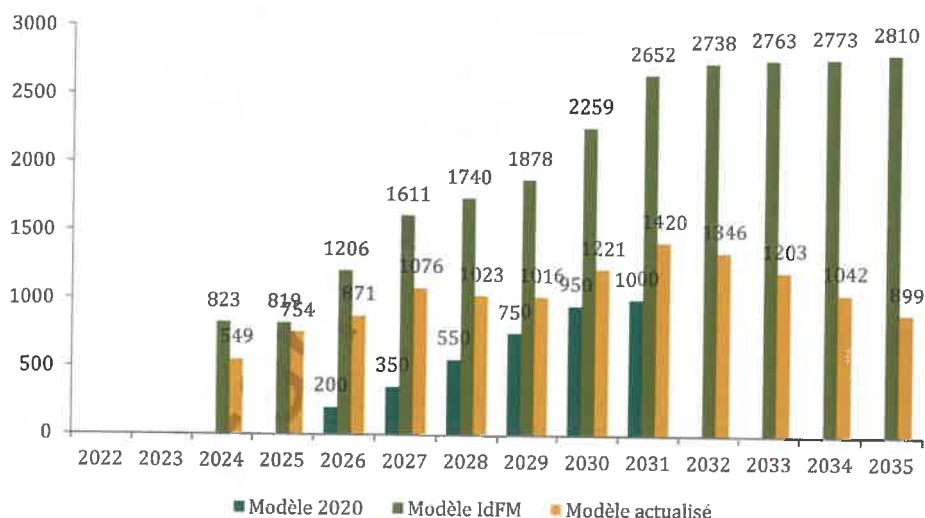
Le respect du critère légal de l'équilibre de la section de fonctionnement présenté *supra* ne suffirait pas à lui seul à permettre à l'établissement de respecter ses engagements contractuels avec la BEI et à maintenir une capacité de désendettement inférieure à quinze ans.

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.

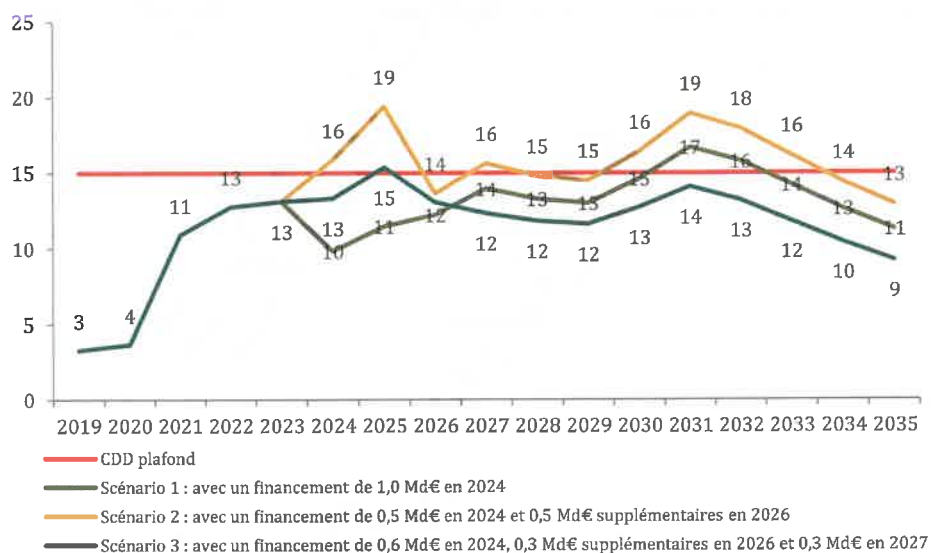
Rapport

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 complémentaire²⁸ 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.

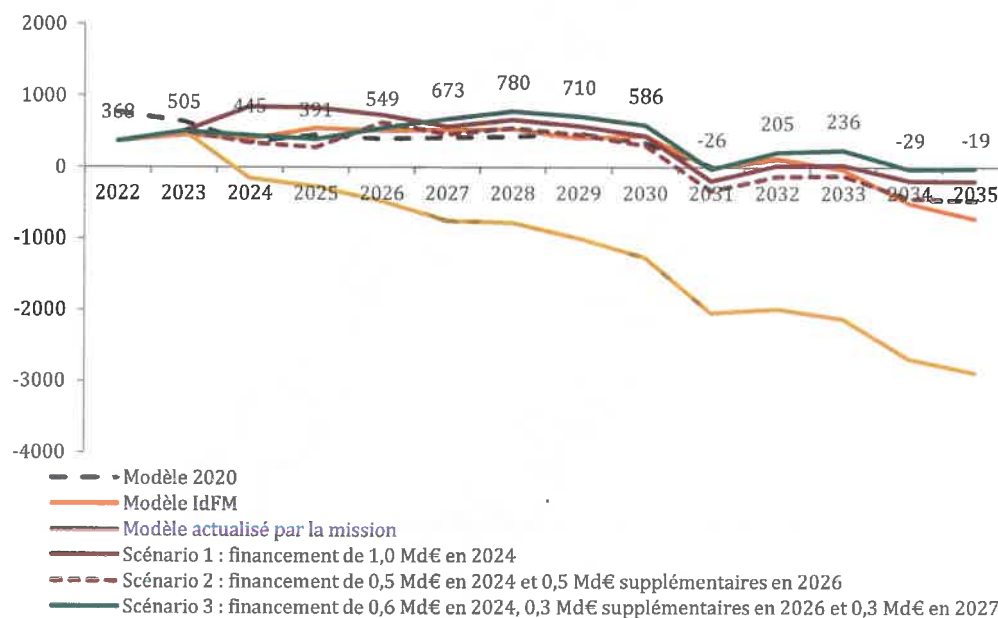
Le maintien d'une capacité de désendettement inférieure ou égale à 15 ans implique donc un besoin de financement de l'établissement, plus important que celui déjà évoqué concernant l'équilibre de la section de fonctionnement d'IdFM. Ce besoin intervient à court terme, dès la période 2024-2025. Par construction,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

²⁸ 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 tarifaire²⁹ (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).

²⁹ 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.

Rapport

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 Berlin³⁰, 99 € à Stockholm contre 75,20 € en Île-de-France (augmenté depuis le 1^{er} 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^{er} 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'inflation³¹ (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.

³⁰ 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.

³¹ 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 demande³². 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 équivaudrait à 13 millions de voyages par an³³).

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 Paris³⁴.

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.

³² 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.

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

³⁴ 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 GPE³⁵. Ce sera enfin le cas de l'année 2031 avec la mise en service de toutes les lignes du GPE, programmée en décembre 2030³⁶. 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 service³⁷

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.

³⁵ 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).

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

³⁷ 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'IdFM³⁸. La répartition des contributions statutaires est étroitement liée à celle de la gouvernance d'IdFM³⁹, 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 statutaires⁴⁰. 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 NoTRE⁴¹ et la LOM⁴² 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-France⁴³.

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.

³⁸ 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.

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

⁴⁰ Article L. 1241-11 du code des transports.

⁴¹ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

⁴² Loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

⁴³ 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%)⁴⁴.

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 transports⁴⁵ 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 transports⁴⁶.

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.

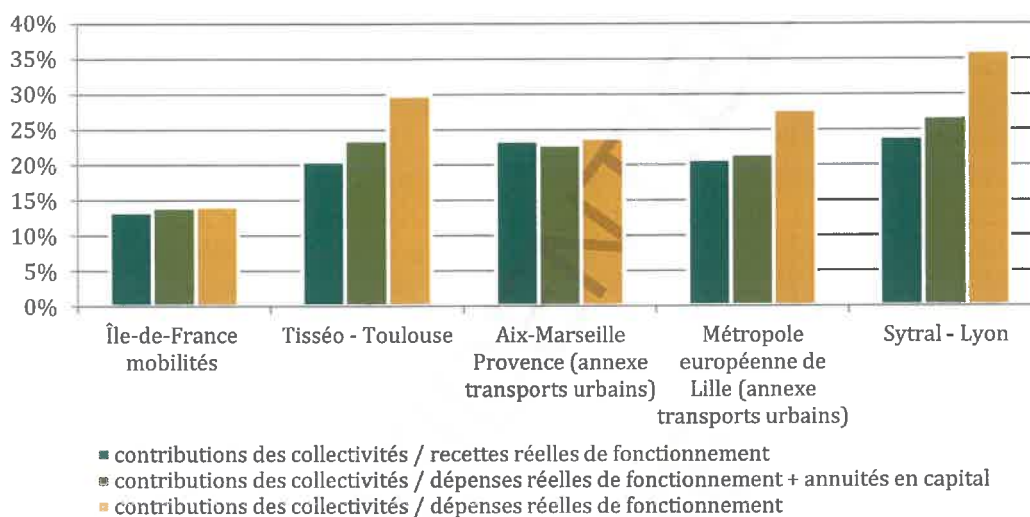
Au regard des indicateurs analysés, la participation des collectivités membres d'Île-de-France mobilités est inférieure à celle des membres des autres AOM. Du point de vue des seules recettes réelles de fonctionnement, cette participation est de 14 % pour Île-de-France Mobilités contre 21 % en moyenne 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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 directes⁴⁷, d'autres comme Berlin dépendent en majorité de subventions publiques⁴⁸ (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).

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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'inflation⁴⁹). 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.

⁴⁹ 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 %⁵⁰. Les plafonds prévus par la loi en dehors de la région Île-de-France sont plus faibles et vont de 0,55 % à 2 %⁵¹. 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*).

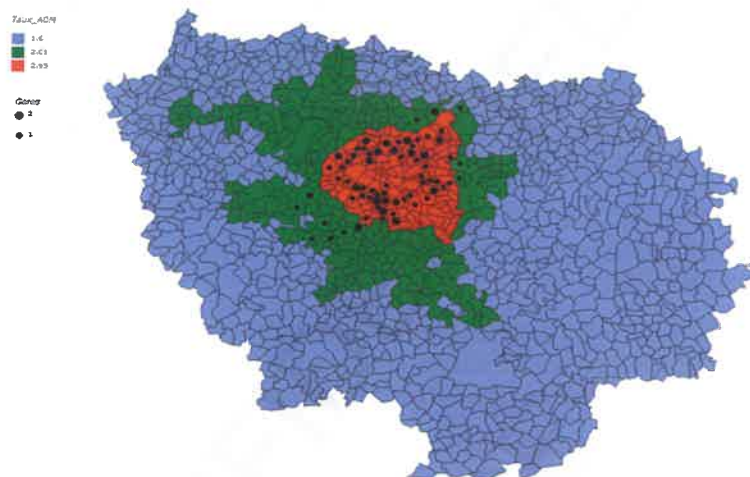
Le rehaussement du taux intermédiaire de versement mobilité de 2,01% au taux maximal pourrait générer un rendement d'environ 400 M€ mais serait peu justifié au regard de l'extension du réseau. En effet, comme le montre la carte 1 les nouvelles gares du GPE sont principalement situées dans les zones où 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.

⁵⁰ En Île-de-France, depuis le 1^{er} 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.

⁵¹ 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 annulés⁵², 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.

⁵² 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^{er} 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'annuité⁵³.

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€.

⁵³ 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 »⁵⁴, 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.

⁵⁴ 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 précise⁵⁵. La mission estime qu'au regard de la jurisprudence européenne⁵⁶, 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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...)⁵⁷. 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 fiscale⁵⁸ 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 intercity 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 européenne⁵⁹ 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€⁶⁰ de recettes supplémentaires par an pour l'établissement.

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

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Reprise en droit interne aux articles 257 ter et 278-0 du CGI

⁶⁰ 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 suburbains⁶¹ 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€⁶².

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 2021⁶³. L'affectation d'une taxe à un tiers que l'État ne peut résulter que d'une loi de finances⁶⁴. 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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€⁶⁵.

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)⁶⁶, affectée depuis 2021 exclusivement au bloc communal ;
- ◆ les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)⁶⁷ affectés aux départements (pour 70 %) et au secteur communal (pour 30 %). L'État en prélève une part minoritaire ;

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Articles 1380 à 1391E du code général des impôts (CGI)

⁶⁷ 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 2022⁶⁸.

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€⁶⁹ 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, professionnelle⁷⁰.

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 taux⁷¹.

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.

⁶⁸ 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)

⁶⁹ En se basant sur l'assiette 2022.

⁷⁰ 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>.

⁷¹ 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 commun⁷². 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 hydrogènes 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 France⁷³.

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€⁷⁴. 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.

⁷² CGI, art. 1599 quater D.

⁷³ 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)

⁷⁴ 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%⁷⁵). 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 traditionnels⁷⁶.

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 (TTAP⁷⁷) 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€⁷⁸ 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 trafic⁷⁹, 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.

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

⁷⁶ 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.

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

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 plafond⁸⁰. 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 personne⁸¹ 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 minimum⁸². 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€/m²/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.

⁸⁰ 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).

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

⁸² Son assiette 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.

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 prévu⁸³. 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 important⁸⁴.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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 2030⁸⁵ ;
- ◆ 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 ;

⁸⁵ 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 SGP⁸⁶) ;
- ◆ 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 2030⁸⁷ ;
- ◆ 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 ;

⁸⁶ 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).

⁸⁷ 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 SGP⁸⁸) ;
- ◆ 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.

⁸⁸ 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 ⁸⁹	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
Total	398	731	900	1 082	1 274	1 480	1 690	1 910	2 142	2 388	2 648	2 924

Source : Mission.

⁸⁹ 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.

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.

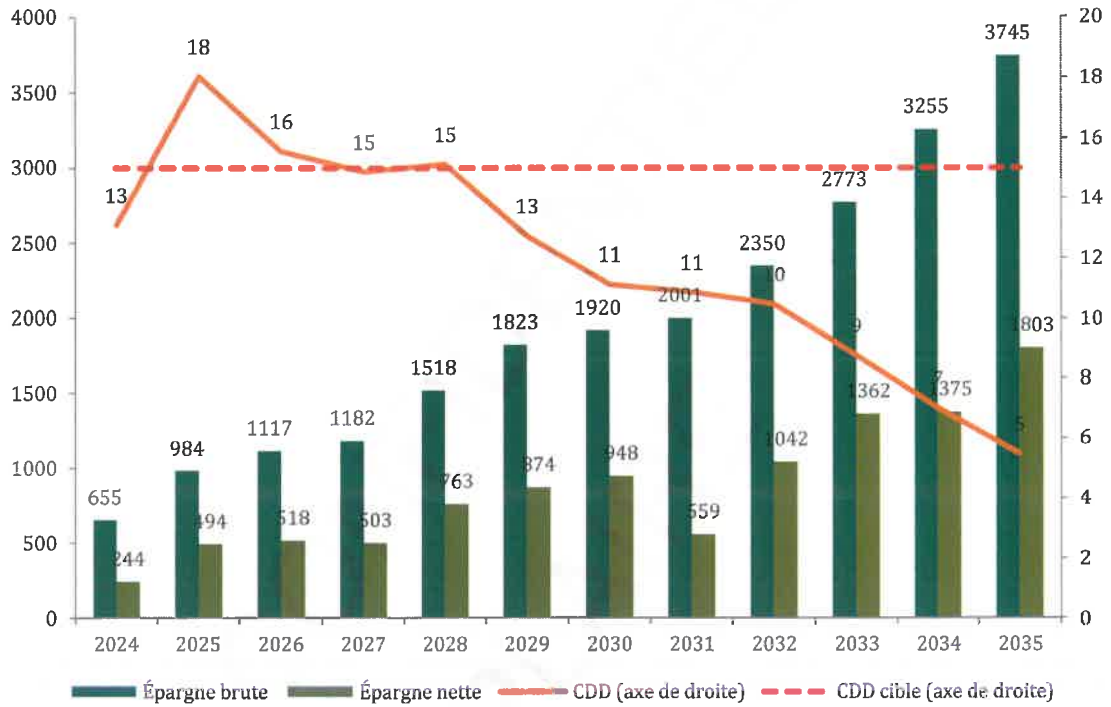
Tableau 8 : Paquet n°2 « ressources actuelles d'IdFM » - impact financier des mesures

	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
Total	422	600	506	709	927	1 165	1 414	1 678	1 960	2 261	2 582	2 925

Source : Mission.

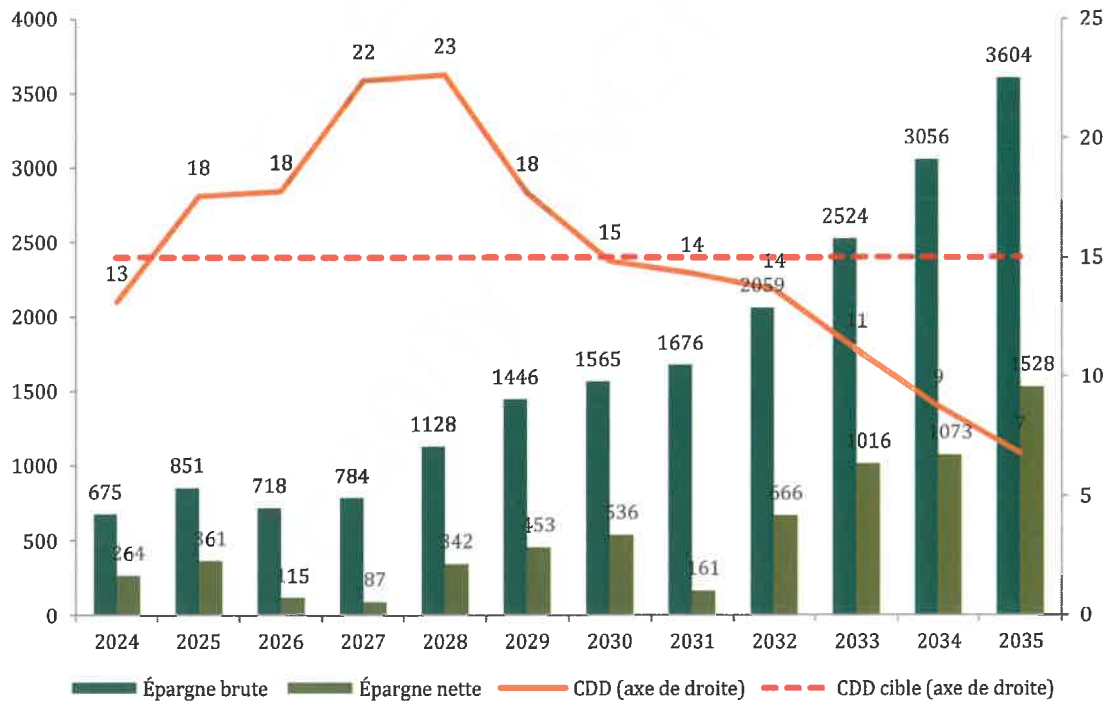
Rapport

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.

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 ⁹⁰	340	340	240	240	240	170	170	100	0	0	0	0
Total	525	657	699	854	1020	1199	1384	1579	1686	1906	2139	2386

Source : Mission.

⁹⁰ 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>	5,7%	4,0%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%
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%	12,3%	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

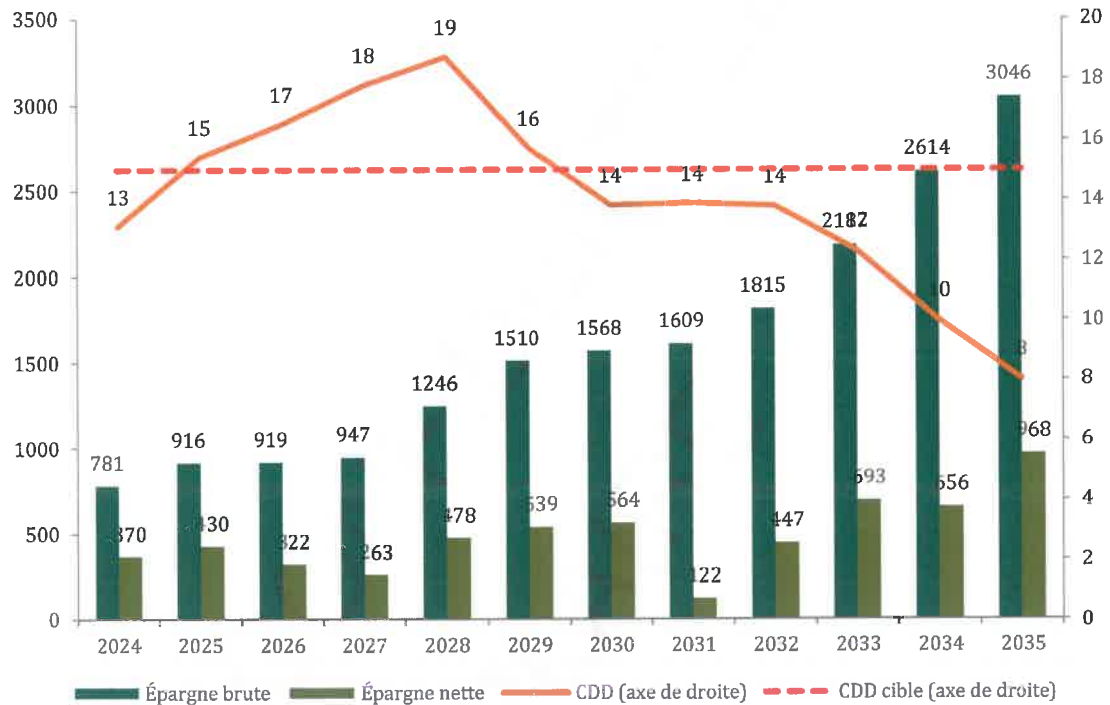
Impact des mesures (en M€)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Hausse de tarif supplémentaire de 3 points en 2024	71	74	77	81	84	87	90	92	94	97	99	102
Hausse de tarif de 2 points supplémentaires à l'inflation à compter de 2025	0	52	108	171	238	310	385	464	547	635	728	826
Hausse 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 ⁹¹	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
Total	583	645	812	966	1045	1130	1217	1307	1403	1503	1609	1720

.Source : Mission.

⁹¹ 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*).

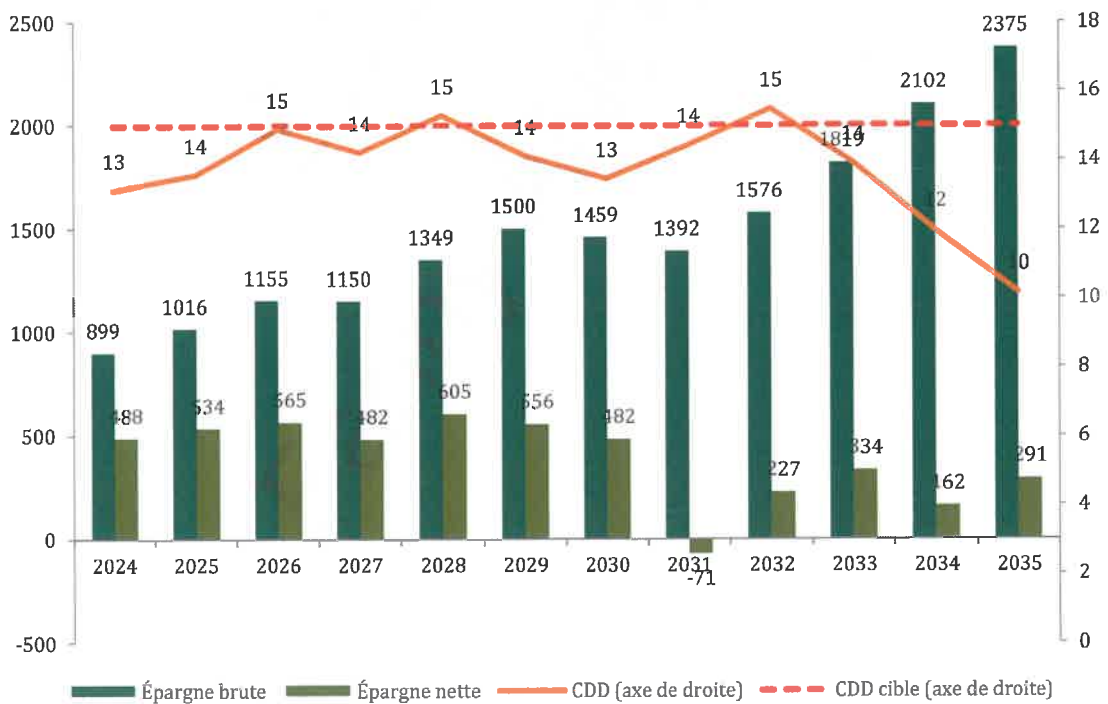
Rapport

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

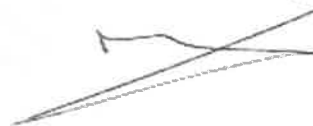
Pour l'IGEDD

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

