



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le financement des autorités organisatrices de la mobilité

JANVIER 2025

Anne **PAUGAM**
Émilie **MAYSONNAVE**
Pauline **CALLEC**
Marie **TRUFFIER-BLANC**
Olivier **PERNET-COUDRIER**

Régine **BRÉHIER**
Sophie **MOUGARD**
Olivier **MILAN**



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale des
finances

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

N° 2024-M-040-03

N° 015772-01

RAPPORT

LE FINANCEMENT DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ

Établi par

ÉMILIE **MAYSONNAVE**
Inspectrice des finances

RÉGINE **BRÉHIER**
Inspectrice générale

PAULINE **CALLEC**
Inspectrice des finances

SOPHIE **MOUGARD**
Inspectrice générale

MARIE **TRUFFIER-BLANC**
Inspectrice des finances adjointe

OLIVIER **MILAN**
Inspecteur général

OLIVIER **PERNET-COUDRIER**
Data scientist au pôle science des
données de l'IGF

Avec le concours de
MICHEL **PINET**
Inspecteur général

Sous la supervision de
ANNE **PAUGAM**
Inspectrice générale des finances

- JANVIER 2025 -

SYNTHÈSE

Les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) exercent la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur leur ressort territorial. À ce titre, les premières organisent des services de mobilité d'intérêt régional (notamment le transport ferroviaire et routier interurbain) et les seconds des services de mobilité d'intérêt local (transports collectifs urbains, transport à la demande, etc.).

Ces AOM portent des projets de services express régionaux métropolitains (SERM), qui ont fait l'objet de la loi du 27 décembre 2023 relative aux SERM. 24 projets ont été labellisés par le ministre chargé des transports en juin et juillet 2024 : à la date d'examen par la mission, les porteurs de projets sont engagés dans une phase de formalisation des propositions, avant la demande de statut de SERM, étape formelle prévue par la loi.

En premier lieu, **la situation financière actuelle des AOM régionales et locales est bonne dans l'ensemble**, avec cependant des exceptions : ainsi quelques collectivités présentent-elles une situation tendue, caractérisée par un délai de désendettement élevé et/ou une épargne nette négative. **La mission n'a pas mis en évidence de difficulté actuelle à financer l'offre de mobilité** : par exemple, pour les régions, le poids financier du mode ferroviaire dans leurs budgets est resté constant sur les dernières années, tout en permettant une augmentation de l'offre.

Toutefois, le maintien de cette situation d'ensemble n'est pas garanti à l'avenir. En effet, les projections financières « toutes choses égales par ailleurs » réalisées par la mission montrent **une augmentation de 867 M€_{courants} des contributions des régions pour l'équilibre du solde d'exploitation entre 2022 et 2030¹**, à un rythme annuel moyen de 3,7 %, en raison notamment de l'inflation, d'une évolution plus dynamique que l'inflation des charges de matériel roulant ainsi que des péages d'infrastructures, sous l'effet de l'objectif de couverture des coûts complets du réseau. Quant aux AOM locales, elles doivent intégrer les investissements supplémentaires liés au verdissement de leur flotte de bus et de cars : la mission estime les surcoûts annuels moyens à ce titre à 130 M€ entre 2024 et 2030. **Les AOM locales bénéficient toutefois de la dynamique naturelle du versement mobilité, dont les recettes hors Île-de-France devraient s'élever à 6,5 Md€ en 2027, contre 5,7 Md€ en 2023.**

De plus, les projets de SERM portés par les AOM auront un impact en investissement et en exploitation sur les trajectoires financières des collectivités : du fait du stade très amont de ces projets et de la non-finalisation des plans d'investissement et de financement, cet impact n'a pas pu être quantifié par acteur. De premières estimations globales sur les coûts d'investissement et d'exploitation du volet ferroviaire des projets de SERM labellisés sont proposées par la mission :

- ♦ en investissement, le **coût total des infrastructures ferroviaires des projets de SERM labellisés s'élèverait à plus de 20 Md€₂₀₂₃ sur une vingtaine d'années, dont 8 Md€ pour le projet de Lille** et 3 Md€ chacun pour les projets de Lyon et Toulouse ;
- ♦ en exploitation, le **montant total de contribution supplémentaire des régions au service ferroviaire pourrait atteindre 580 M€_{2022/an} à l'horizon 2040**, ce qui représente une hausse en euros constants de moins de 1 % par an entre 2022 et 2040.

¹ Dans l'hypothèse d'un maintien du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes commerciales à 33 %, son niveau de 2022.

Ces besoins de financement sur les projets de SERM apparaissent déjà en partie couverts pour leur première phase, pour l'infrastructure, grâce à l'enveloppe dédiée dans les volets mobilité des contrats de plan État-Région 2023-2027, à hauteur de 2,7 Md€ (tous financeurs). L'État peut également mobiliser des dispositifs de soutien financier existants, adaptés au cas des AOM locales (par exemple, les appels à projets transports en commun en site propre).

Au-delà, à horizon de quelques années et pour les briques ne relevant pas des CPER, **la mission recommande de mobiliser en priorité les leviers à la main des AOM** : le levier tarifaire, dont la mobilisation en France apparaît dans la fourchette basse par rapport à d'autres pays européens, ou encore les gisements existants de versement mobilité, que la mission chiffre à 243 M€ par an.

En complément, et conformément à sa lettre de commande, la mission a examiné vingt mesures de ressources nouvelles. Cependant, il ne serait pas pertinent de mettre en place de nouvelles ressources fiscales ou des contributions budgétaires supplémentaires de l'État si les AOM ne s'engagent pas à mobiliser les leviers à leur main. **La pérennité du modèle de financement des mobilités passe en effet par un nécessaire équilibre entre les contributeurs : les employeurs, les usagers (quotidiens et occasionnels) et les contribuables locaux.**

Le financement et la gouvernance des projets de SERM nécessiteront des accords entre collectivités. En particulier en phase de réalisation des infrastructures, **la mise en place d'une structure de type groupement d'intérêt public, selon les caractéristiques dérogatoires au droit commun prévues par la loi relative aux SERM, limiterait de fait la maîtrise par les collectivités du programme des SERM au profit des opérateurs, et cantonnerait les financeurs à une surveillance assez distante de la structure de coordination.** La mission souligne donc l'intérêt d'une approche au cas par cas permettant de construire progressivement une gouvernance adaptée à chaque projet.

Parmi les modalités de financement du volet investissement des projets de SERM figure le recours à l'emprunt. La loi permet à la Société des grands projets (SGP) d'intervenir dans le financement des projets de SERM, ce qui permettrait en théorie de répliquer le modèle de financement du Grand Paris Express. La mission alerte toutefois sur les risques posés, de nature financière ou organisationnelle, par un modèle d'endettement à très long terme pour les SERM, par la SGP ou un autre acteur : **il conviendrait de ne recourir à cette modalité de financement que si la dimension du projet dépasse les capacités usuelles d'emprunt des collectivités.**

La SGP peut exercer trois autres rôles dans les projets de SERM d'après la loi : participation à la formalisation des propositions de SERM (études), maîtrise d'ouvrage d'infrastructures nouvelles ou existantes ne relevant pas du réseau ferré national en service, coordination pour la réalisation des infrastructures. **La mission identifie des points de vigilance dans la mise en œuvre de ces missions par la SGP et les conditions de son intervention** : elle recommande ainsi à l'État, tutelle de l'établissement, de clarifier le schéma d'intervention de la SGP et d'anticiper les adaptations indispensables de la gouvernance de l'établissement, aujourd'hui francilienne.

Du fait des montants importants d'investissement envisagés pour les projets de SERM, et de leur nécessaire contribution à la décarbonation des mobilités et à l'aménagement des territoires urbains et périurbains, la mission s'est intéressée aux éléments pouvant éclairer la décision de leur financement. **Elle recommande ainsi que les études préalables à l'octroi du statut permettent de déterminer le report modal attendu, le bilan carbone et l'intérêt socio-économique de chaque projet.**

Enfin, pour la réussite du déploiement des SERM, **l'État doit se doter d'un processus clair d'octroi du statut de SERM**, lui permettant de sélectionner et d'orienter les projets : l'étape du statut est ainsi clé, en étant l'occasion d'une définition claire du périmètre, du contenu, du financement et de la gouvernance des projets.

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Demander dans le dossier de candidature au statut de service express régional métropolitain (SERM) la production d'une évaluation du report modal visé par le projet, d'un bilan socio-économique et d'un bilan carbone (DGITM).

Proposition n° 2 : Clarifier le schéma d'intervention de la Société des grands projets (SGP) sur les projets de SERM et anticiper les adaptations de sa gouvernance, pour ses rôles possibles de maîtrise d'ouvrage d'infrastructures ou de coordination d'ensemble, ainsi que son rôle éventuel dans le financement par emprunt, la SGP ne pouvant exercer ces activités sous le contrôle des organes de gouvernance actuels (DGITM et DB).

Proposition n° 3 : Mettre en place un calendrier adapté à chaque projet de SERM, qui ne soit pas uniforme, pour l'octroi du statut et le déroulement du projet (DGITM).

Proposition n° 4 : Prévoir pour le dossier de demande de statut de SERM, parmi les documents requis, les éléments suivants (DGITM) :

1/ La définition précise du périmètre des projets de SERM, tant en termes géographiques, d'opérations d'investissements et de maîtrise d'ouvrage que de services à déployer et exploiter ;

2/ Une feuille de route phasée et partagée entre collectivités concernant l'organisation de la mobilité, les services, l'intermodalité et la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures ;

3/ La répartition entre les acteurs locaux de la prise en charge des coûts d'investissement et des surcoûts d'exploitation induits par l'offre nouvelle, au sein du plan de financement qui, d'après la loi, doit être fourni à l'appui de la demande d'octroi du statut.

Proposition n° 5 : Pour les projets de SERM sollicitant le statut, examiner la faisabilité d'inclure dans la trajectoire de déploiement du projet une première phase d'accroissement d'offre sans investissements lourds sur les infrastructures ferroviaires (« *quick win* ») : renforcement de l'offre ferroviaire sans investissement, ou avec des investissements limités, par exemple cars express et voies réservées (porteurs de projets et État).

Proposition n° 6 : Simplifier le versement mobilité (VM) et le versement mobilité additionnel (VMA) par les mesures suivantes (DGITM, DGCL) :

1/ Permettre aux régions qui sont AOM locales de lever du VM sur le territoire des communautés de communes auxquelles elles se sont substituées pour la compétence d'AOM, dans les mêmes conditions que les autres AOM locales (service régulier de transport de personnes) ;

2/ Toiletter le dispositif de VMA en simplifiant les règles de cumul entre le VM et le VMA, en le basant sur la nouvelle nomenclature de l'Insee (aires d'attraction des villes).

Proposition n° 7 : Pour le plan de financement prévu pour l'octroi du statut et sa partie exploitation, inclure un engagement des collectivités parties prenantes à utiliser de manière équilibrée et suffisamment dynamique les leviers à leur main : ressources fiscales et contributives existantes (notamment le versement mobilité) et autres recettes à leur main (recettes tarifaires et contribution des collectivités) (DGITM).

Proposition n° 8 : Si l'État souhaite continuer à soutenir les acteurs locaux dans leurs projets de développement de l'offre de transports collectifs urbains (TCU), notamment dans le volet TCU des projets de SERM, privilégier l'outil existant des appels à projets transports en commun en site propre et pôles d'échanges multimodaux.

Proposition n° 9 : Ne recourir à des montages financiers reposant sur de l'endettement à très long terme (au-delà de 30 ans) adossé à des recettes de taxes affectées, associant la SGP ou une autre structure de financement, que dans les cas de projets spécifiques, caractérisés par des montants qui excèdent les capacités financières usuelles des collectivités porteuses du projet. En cas de recours à la SGP, adapter sa gouvernance de manière à assurer pour chaque SERM une représentation des élus locaux concernés, une responsabilisation directe de ceux-ci dans la trajectoire financière du projet et une absence de garantie implicite de l'État via le statut national de l'EPIC actuel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. MALGRÉ QUELQUES CAS PARTICULIERS MONTRANT DES SIGNES DE FRAGILITÉ, LES AOM LOCALES ET RÉGIONALES SONT DANS L'ENSEMBLE DANS UNE BONNE SITUATION FINANCIÈRE, DONT LE MAINTIEN À L'AVENIR N'EST TOUTEFOIS PAS GARANTI.....	3
1.1. La loi d'orientation des mobilités de 2019 a conforté le couple région/EPCI pour la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité	3
1.2. La santé financière des AOM locales et régionales est globalement maîtrisée, avec quelques exceptions qui méritent une surveillance	4
1.2.1. <i>L'offre de transport mise en œuvre par les AOM, à l'échelle locale ou régionale, a tendance à augmenter ces dernières années.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Dans l'ensemble, la situation financière actuelle des AOM régionales est bonne et la mission n'identifie pas actuellement de difficulté quant à la mise en œuvre de l'offre de mobilité.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Dans l'ensemble la situation financière des EPCI exerçant la compétence d'AOM locale est aussi bonne que celle de l'ensemble des EPCI</i>	<i>10</i>
1.3. Quelques éléments de projection qui pèseront sur les finances locales invitent à la prudence	14
1.3.1. <i>Toutes choses égales par ailleurs, les contributions des régions pour l'équilibre du solde d'exploitation du transport ferroviaire pourraient augmenter de 867 M€ entre 2022 et 2030.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>Toutes choses égales par ailleurs, les budgets annexes transport des AOM des métropoles verraient leurs recettes augmenter plus vite que les dépenses à l'horizon 2030, sous l'effet de la dynamique du versement mobilité.....</i>	<i>16</i>
2. LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM) : UNE DIVERSITÉ DE PROJETS, DE PÉRIMÈTRES ET DE MATURITÉ SELON LES TERRITOIRES.....	17
2.1. Les SERM doivent concourir aux politiques publiques de décarbonation des mobilités et d'aménagement du territoire.....	17
2.2. Les SERM s'inscrivent dans un long processus de maturation des projets qui est encore en cours.....	18
2.2.1. <i>Le concept de SERM a évolué d'une logique ferroviaire à une vision multimodale qui a été inscrite dans une loi dédiée à cet objet en décembre 2023.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>24 projets ont été labellisés en 2024 et font l'objet d'études de préfiguration</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>Les projets de SERM de l'échantillon constitué par la mission, dont les périmètres sont encore peu clairement définis, sont principalement axés sur le volet ferroviaire.....</i>	<i>19</i>

2.3.	Les SERM s'inscrivent dans un contexte complexe d'imbrication de compétences et de cofinancements de l'investissement entre l'État et les collectivités.....	20
2.3.1.	<i>Le financement conventionné pour les projets de lignes nouvelles à grande vitesse, reposant en partie sur des recettes de taxes affectées, bénéficie à des projets de SERM mais mobilise déjà une partie du potentiel fiscal local....</i>	20
2.3.2.	<i>D'ores et déjà, 2,7 Md€ sont prévus pour les projets de SERM en études et travaux dans le cadre du volet mobilité des contrats de plan État-Région 2023-2027.....</i>	21
2.4.	Les premières estimations de coûts d'investissement et d'exploitation des projets de SERM mériteront d'être approfondies afin de statuer sur les plans de financement et l'intérêt socio-économique propre à chaque projet.....	22
2.4.1.	<i>Au total, les coûts d'investissement ferroviaire pour les projets de SERM pourraient s'élever à plus de 20 Md€ sur vingt ans, dont 12 Md€ hors projet de Lille.....</i>	22
2.4.2.	<i>Les projets de SERM étudiés par la mission ne présentent pas encore d'objectif cible de report modal, ni d'évaluation socio-économique complète, ni d'évaluation des émissions de CO₂ évitées grâce au projet.....</i>	24
3.	UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE À CHAQUE PROJET DE SERM ET À DÉFINIR PAR LES COLLECTIVITÉS.....	25
3.1.	Plusieurs modèles de gouvernance des SERM sont possibles, en distinguant les phases de formalisation des propositions de SERM, de réalisation des infrastructures et d'exploitation.....	25
3.1.1.	<i>En phase de préfiguration ou dans les deux projets de « RER métropolitains » déjà partiellement en service, des schémas de gouvernance diversifiés se mettent en place.....</i>	26
3.1.2.	<i>Les modalités de gouvernance en phase de réalisation des infrastructures doivent permettre aux financeurs d'être en position de décideurs vis-à-vis des projets conduits par les maîtres d'ouvrage.....</i>	27
3.1.3.	<i>En phase d'exploitation des services du SERM, une modalité possible d'organisation de la gouvernance est le syndicat mixte SRU.....</i>	28
3.2.	L'intervention possible de la Société des grands projets (SGP) sur les projets de SERM soulève plusieurs questions qui appellent des réponses rapides.....	29
3.2.1.	<i>La SGP intervient dans cinq projets de SERM, par le biais de conventions de financement signées, pour formaliser la proposition de service et la demande d'octroi du statut de SERM.....</i>	30
3.2.2.	<i>Dans le champ de la réalisation des infrastructures, la désignation de la SGP en tant que maître d'ouvrage s'inscrit dans le cadre de la commande publique.....</i>	30
3.2.3.	<i>De manière transversale, les nouvelles missions envisagées pour la SGP sur les projets de SERM nécessiteront une adaptation de sa gouvernance.....</i>	32
3.3.	L'État, impliqué à de multiples titres dans les projets de SERM relevant d'une politique publique de mobilité qui est de la compétence des collectivités, doit préciser son processus d'octroi du statut de SERM.....	33
3.3.1.	<i>En amont et jusqu'à l'octroi du statut de SERM, l'État est impliqué dans la gouvernance des études de préfiguration des projets de SERM.....</i>	33
3.3.2.	<i>L'octroi du statut de SERM est une étape-clé, ainsi des exigences supplémentaires pourraient être portées par l'État afin de renforcer la robustesse des dossiers, en termes de contenu et de gouvernance.....</i>	34
3.3.3.	<i>Chaque projet de SERM devrait inclure une analyse préalable d'une première phase d'accroissement de l'offre sans investissements lourds, ou avec des investissements limités.....</i>	35

4. POUR LE FINANCEMENT DES PROJETS DE SERM, L'ENSEMBLE DES LEVIERS EXISTANTS À LA MAIN DES AOM DOIVENT D'ABORD ÊTRE MOBILISÉS, AVANT D'ENVISAGER D'ÉVENTUELLES RESSOURCES NOUVELLES.....	36
4.1. Pour le financement des AOM en général et des projets de SERM en particulier, trois catégories de ressources peuvent être analysées : les leviers à la main des AOM, les dispositifs de financement existants et des ressources nouvelles.....	36
4.1.1. <i>Parmi les leviers existants et à la main des AOM, la dynamique naturelle du versement mobilité, le levier tarifaire et la mise en concurrence pour les services ferroviaires d'intérêt régional offrent des perspectives.....</i>	<i>36</i>
4.1.2. <i>La question d'allouer des ressources nouvelles au financement des AOM en général, ou aux projets de SERM en particulier, ne se pose pas à court terme ; toutefois une vingtaine de mesures de ressources nouvelles ont d'ores et déjà été examinées</i>	<i>41</i>
4.2. Pour le financement de l'investissement des projets de SERM, hormis pour quelques cas particuliers, un modèle d'endettement à très long terme assis sur des recettes de taxes affectées ne semble pas présenter de plus-value.....	47
CONCLUSION.....	50

INTRODUCTION

Par lettre du 7 juin 2024, le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) une mission relative au financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

La mission avait trois objectifs :

- ♦ analyser la situation financière actuelle des AOM locales et régionales et effectuer des projections à quelques années, afin d'identifier le cas échéant des situations d'impasse financière ou *a contrario* de marges de manœuvre ;
- ♦ examiner les modalités de financement des projets de services express régionaux métropolitains (SERM), en objectivant les besoins de financement associés en investissement et en exploitation, et en questionnant les modalités possibles d'organisation des acteurs pour le financement, ce qui a conduit à s'interroger sur la gouvernance de ces projets ;
- ♦ expertiser les mesures de ressources nouvelles pouvant être mobilisées pour le financement des AOM en général ou des projets de SERM en particulier.

Les travaux de la mission ont vocation à alimenter la conférence de financement des SERM, prévue à l'article 10 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

Le périmètre de travail de la mission pour l'analyse financière des AOM est composé de l'ensemble des AOM régionales et locales, y compris les départements et régions d'outre-mer (dont la situation financière est examinée dans les annexes I et II) et à l'exception d'Île-de-France Mobilités². Il exclut les transports scolaires. Concernant les projets de SERM, la mission a repris la liste des 24 projets labellisés par le ministre chargé des transports en juin et juillet 2024.

La méthodologie déployée par la mission a consisté en une série d'entretiens avec les parties prenantes : administrations centrales et déconcentrées, Autorité de régulation des transports, associations représentatives des collectivités, des AOM, des transporteurs, des employeurs, des usagers, établissements publics, entreprises publiques ou privées agissant dans les domaines des mobilités ou du financement de ces dernières. De plus, la mission a constitué un échantillon de six projets de SERM, dont l'analyse s'est appuyée sur des déplacements de terrain et des entretiens avec les collectivités porteuses des projets, ou associées à ceux-ci.

Des analyses quantitatives ont également été menées, reposant sur le traitement de données comptables des collectivités et de données d'assiette et de recettes du versement mobilité.

Il n'a pas été possible de quantifier l'impact des projets de SERM sur les trajectoires financières des AOM, car les dossiers de projets de SERM et la maturité actuelle des projets ne permettent pas de réunir des éléments suffisamment précis pour alimenter des projections de la situation financière des AOM concourant à ces projets. Il n'a donc pas été possible de faire des projections financières intégrant les 24 projets de SERM labellisés. Toutefois, la mission est en mesure de fournir une estimation globale, résultant des informations disponibles à date et à prendre avec précaution, et pour leur seul volet ferroviaire, des coûts d'investissement en infrastructures et d'exploitation qui pourraient être induits par les projets de SERM.

² En effet, Île-de-France Mobilités a fait l'objet d'un rapport dédié de l'IGF et IGEDD en 2023 : *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*, IGF et IGEDD, mai 2023. Ce rapport a été rendu public.

Rapport

Le présent rapport s'articule en quatre parties. La première s'attache à dresser un panorama des autorités organisatrices de la mobilité et de leur situation financière, actuelle et à venir (toutes choses égales par ailleurs).

La deuxième partie est centrée sur les projets de services express régionaux métropolitains (SERM) : définition, état d'avancement des projets, estimations de coût d'investissement et d'exploitation.

La troisième partie traite des enjeux de gouvernance des SERM, en phase projet puis en phase d'exploitation, du rôle de la Société des grands projets et de celui de l'État dans ce processus.

La quatrième partie du rapport aborde les questions de financement des projets de SERM, à partir d'une revue des ressources à la main des AOM, ou de nouvelles qui pourraient être mobilisées, ainsi que des modalités de financement de l'investissement par le recours à l'emprunt.

1. Malgré quelques cas particuliers montrant des signes de fragilité, les AOM locales et régionales sont dans l'ensemble dans une bonne situation financière, dont le maintien à l'avenir n'est toutefois pas garanti

1.1. La loi d'orientation des mobilités de 2019 a conforté le couple région/EPCI pour la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité

« Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) » désigne la compétence d'une personne publique pour l'organisation des mobilités au sein de son ressort territorial³.

À travers la loi d'orientation des mobilités de 2019⁴ (dite « LOM »), le législateur a souhaité rendre obligatoire l'exercice de la compétence mobilité par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) issue du « bloc communal »⁵ sur l'intégralité du territoire national. Ces AOM ont la charge d'organiser des services locaux de mobilité, en particulier les transports collectifs urbains (TCU). Chaque communauté de communes a dû faire le choix de prendre cette compétence d'AOM ou d'en laisser l'exercice à la région. Il y avait 340 AOM locales le 1^{er} janvier 2019⁶ contre 1 164 au 1^{er} janvier 2024, 707 issues du « bloc communal » et 457 cas de substitution par les régions. Un EPCI peut confier sa compétence d'AOM à un établissement public ou un syndicat pouvant regrouper plusieurs AOM locales ainsi que la région, voire le département. La carte 1 précise la composition des AOM locales sur le territoire national.

Les régions sont devenues AOM régionales : à ce titre elles organisent des services de mobilité d'intérêt régional : l'offre ferroviaire d'intérêt régional (historiquement désignée « transport express régional ») et les cars interurbains et scolaires pour le volet routier.

La compétence d'AOM est ainsi principalement exercée par les régions ou par des regroupements de collectivités territoriales qui exercent d'autres compétences (typiquement une communauté de communes de 10 000 à 50 000 habitants pour les AOM locales).

La prise de la compétence d'AOM par les communautés de communes n'est pas répartie uniformément sur le territoire national : minoritaire dans quatre régions dans lesquelles la région a massivement pris la compétence (Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes), majoritaire dans le nord et l'est de la France.

Les services offerts par les AOM s'exercent sur des réseaux appartenant à des gestionnaires d'infrastructures, SNCF Réseau sauf exceptions⁷ pour le réseau ferroviaire et les gestionnaires de voirie. Les compétences en matière de mobilités sont ainsi fortement imbriquées entre l'État (propriétaire du réseau ferré national), son opérateur SNCF Réseau et les régions pour le ferroviaire, et entre différents niveaux de collectivités pour les transports urbains et les voiries qui les supportent le cas échéant.

Enfin, la compétence d'AOM locale permet aux collectivités qui l'exercent de lever du versement mobilité, sous conditions (cf. section 4.1.1.3).

³ L'État est ainsi autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national.

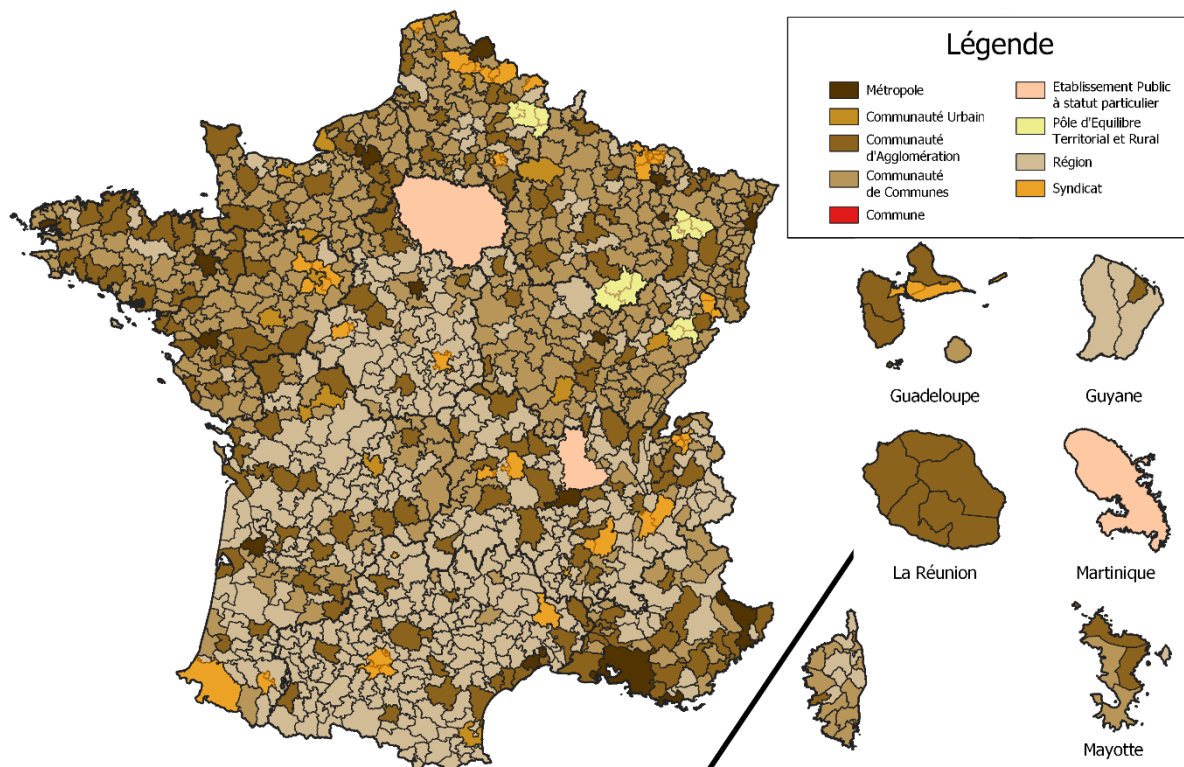
⁴ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

⁵ Métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ou commune.

⁶ Source : www.data.gouv.fr.

⁷ S'agissant de lignes historiquement propriétés de collectivités, de lignes concédées (à Liséa pour Tours-Bordeaux par exemple) et des lignes de desserte fine du territoire ayant fait l'objet d'un transfert de gestion ou de propriété aux régions : cela est effectif pour quatre lignes en Grand Est et deux en Occitanie.

Carte 1 – Composition des autorités organisatrices de la mobilité locales au 1^{er} janvier 2024



Source : Cerema.

1.2. La santé financière des AOM locales et régionales est globalement maîtrisée, avec quelques exceptions qui méritent une surveillance

La compétence d'AOM, lorsqu'elle n'est qu'une compétence parmi d'autres – ce qui est généralement le cas –, ne fait pas systématiquement l'objet d'un budget annexe, lequel est, en tout état de cause, étroitement lié au budget général. De plus, le diagnostic fait ci-après sur la situation financière des AOM s'inscrit dans le cadre d'une analyse « à l'instant T » des ressources et dépenses des collectivités. Pour cette analyse, la mission s'est heurtée à deux difficultés :

- ◆ la qualité de renseignement des balances fonctionnelles est hétérogène⁸, ce qui nuit à la robustesse des analyses reposant sur cette nomenclature ;
- ◆ les données financières spécifiques au seul domaine des transports sont partielles : riches pour le ferroviaire régional sous l'égide de l'Autorité de régulation des transports (ART), inexistantes pour les cars interurbains régionaux. Pour les transports urbains, l'enquête du Groupement des autorités responsables de transport (GART) sur les transports collectifs urbains, dite « enquête TCU », est précieuse mais non exhaustive (elle n'est pas obligatoire pour les AOM).

Le dispositif statistique d'observation des transports publics autres que ferroviaires (offre, fréquentation, équilibres économiques) est ainsi très parcellaire, et mériterait d'être complété.

⁸ Cela a également été relevé dans des travaux récents de l'IGF : *Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, octobre 2023, et *L'investissement des collectivités territoriales*, octobre 2023.

Enfin, le périmètre des AOM régionales étudié dans le présent rapport de synthèse est composé de onze régions de France métropolitaine, c'est-à-dire en excluant l'Île-de-France (hors champ de la mission), la Corse et les départements et régions d'outre-mer (DROM). En effet, les DROM disposent d'un panier de ressources spécifiques et n'ont pas de réseau ferroviaire. De plus, la collectivité de Corse et les DROM présentent des spécificités en termes de compétences et donc en matière d'organisation et de gestion des transports publics, ce qui rend leur situation peu comparable avec celle des autres AOM régionales⁹.

Dans les analyses qui suivent, la mention « les régions » s'applique donc à ce périmètre de onze régions de France métropolitaine. La mention « les AOM locales » fait référence aux AOM locales sur le territoire de ces onze régions métropolitaines ainsi que de la Corse.

1.2.1. L'offre de transport mise en œuvre par les AOM, à l'échelle locale ou régionale, a tendance à augmenter ces dernières années

1.2.1.1. La fréquentation des services ferroviaires régionaux a augmenté plus vite que l'offre entre 2019 et 2023, le remplissage des trains s'est ainsi amélioré

En 2023, l'offre ferroviaire régionale (hors Île-de-France) s'élevait à 190 millions de trains.km et 65,6 milliards de sièges.km¹⁰. La fréquentation s'élevait au total à 20,6 milliards de passagers.km transportés.

Cette situation d'ensemble masque cependant des disparités régionales importantes qui reflètent, au moins en partie, la configuration du réseau¹¹. Ainsi, l'offre ferroviaire en 2023, varie de 2,2 trains.km par habitant en Bretagne à 5,6 dans le Grand Est, et la fréquentation, de 218 passagers.km par habitant en Nouvelle-Aquitaine à 762 en Normandie. L'offre et la fréquentation ont également varié de façon différenciée selon les régions depuis 2019 (cf. annexe I). Le trafic des services régionaux est par ailleurs assez concentré autour des plus grandes métropoles, mesuré en nombre de trains mais aussi en charge des trains, avec des taux élevés sur certaines lignes qui signifient qu'une part des passagers voyagent debout aux heures de pointe¹² (cf. carte 2).

De 2019 à 2023, hors Normandie¹³, l'offre a crû de 7 % en trains.km et de 9 % en sièges.km. En termes de fréquentation, le nombre de passagers.km a connu une hausse moyenne de 22 % sur la même période, avec, comme pour l'offre, de fortes variations régionales. La fréquentation a donc augmenté sensiblement plus vite que l'offre de trains.km et de sièges.km ; **le remplissage des trains s'est ainsi amélioré**. Le taux d'occupation moyen des sièges offerts est passé de 27 % à 32 % entre 2019 et 2023 ; il varie entre 25 % et 39 % d'une région à l'autre.

⁹ La situation financière des régions d'outre-mer et de la Corse est analysée dans l'annexe I, au même titre que les autres régions.

¹⁰ Source : Autorité de régulation des transports (ART). Les sièges.km correspondent au nombre de places assises multiplié par le nombre de kilomètres parcourus par les trains (indicateur d'offre), concernant les passagers.km il s'agit du nombre effectif de passagers multiplié par le nombre de kilomètres qu'ils parcourent (indicateur de fréquentation).

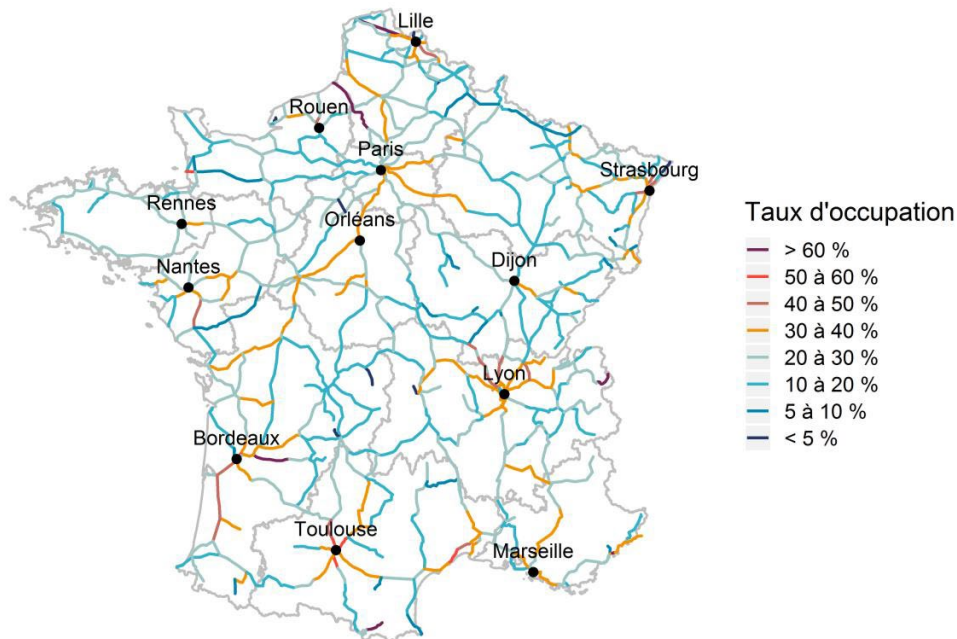
¹¹ La densité du réseau par million d'habitants est ainsi 3,5 fois plus élevée en Bourgogne-Franche-Comté qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹² Un taux d'occupation moyen supérieur à 60 %, comme illustré sur la carte, implique qu'à certaines périodes de la journée le taux d'occupation peut avoisiner voire dépasser 100 %.

¹³ La Normandie est exclue pour raisonner à périmètre constant : en effet, les trains d'équilibre du territoire qui y étaient antérieurement organisés par l'État ont été transférés à la région en 2020, conduisant à une très forte hausse de tous les indicateurs pour les services organisés par cette région.

L'ART relève par ailleurs que la régularité et la ponctualité se sont dégradées en 2023 pour l'ensemble des services ferroviaires, bien que l'année 2023 ait été moins affectée par les aléas climatiques ; elle a cependant été affectée par des mouvements sociaux. Ainsi la régularité ou la ponctualité des TER s'est-elle dégradée dans 9 régions sur 11.

Carte 2 : Distribution par segment de ligne du taux d'occupation des services régionaux en 2019



Source : ART. Note de lecture : Le périmètre de cette carte exclut les services organisés par Île-de-France Mobilités.

1.2.1.2. La desserte en transports en commun s'est améliorée depuis 20 ans et étendue vers les territoires périurbains et ruraux

En 2023, en dépit d'une forte progression entre 2021 et 2022, la fréquentation des transports urbains restait, au niveau national, inférieure à celle d'avant la crise sanitaire (- 7,8 %). Toutefois, en dehors de l'Île-de-France, elle avait globalement¹⁴ retrouvé le niveau de 2019, avec néanmoins des disparités : par exemple, parmi les six territoires examinés par la mission (cf. section 2.2.3), aucune des AOM métropolitaines n'avait retrouvé son niveau de fréquentation de 2019¹⁵.

L'offre de services, mesurée en kilomètres par habitant desservi, s'est accrue de 17,7 % en moyenne tandis que la densité des territoires desservis a baissé de 44,4 % en moyenne¹⁶ entre 2003 et 2022. La desserte de territoires moins denses, périphériques, périurbains ou ruraux, s'est ainsi régulièrement accrue ces vingt dernières années.

La « fréquentation », mesurée ici comme le nombre de voyages par habitant desservi, a crû régulièrement en moyenne jusqu'en 2014, année à partir de laquelle elle a commencé à s'effriter, phénomène que la crise sanitaire a considérablement accentué. En 2022, le niveau de « fréquentation » moyen était celui de 2007.

Ce phénomène touche plus durement les agglomérations petites et moyennes. En deçà d'une certaine densité du territoire desservi, l'offre de transports rencontre une demande par habitant nettement plus faible et peine à remplacer la voiture.

¹⁴ C'est-à-dire à l'échelle de l'ensemble des AOM locales hors Île-de-France.

¹⁵ Cf. section 1.2.3.2.

¹⁶ Source : Union des transports publics et ferroviaires (UTPF).

1.2.2. Dans l'ensemble, la situation financière actuelle des AOM régionales est bonne et la mission n'identifie pas actuellement de difficulté quant à la mise en œuvre de l'offre de mobilité

1.2.2.1. Au niveau agrégé, la situation financière des régions est dans l'ensemble maîtrisée, avec toutefois des disparités d'une région à l'autre et quelques fragilités concernant la capacité de désendettement

Sous l'effet d'un ralentissement plus marqué des recettes que des dépenses, la situation financière des régions s'est légèrement dégradée entre 2019 et 2023, se traduisant par :

- ♦ une baisse du taux d'épargne brute¹⁷ de 2,6 % en moyenne ;
- ♦ une dégradation de la capacité de désendettement¹⁸ : le délai de désendettement s'est ainsi allongé de 2,2 ans en moyenne, en passant de 4,1 ans en 2019 à 6,3 ans en 2023. Cela concerne la quasi-totalité des régions (à l'exception d'Auvergne-Rhône-Alpes), comme le montre le graphique 1.

En 2023, aucune région ne présente une épargne brute ou nette négative¹⁹, ce qui montre une bonne santé financière globale²⁰. Néanmoins, les Hauts-de-France présentent une situation fragile avec un délai de désendettement qui s'est allongé de 4,6 ans entre 2019 et 2023 pour atteindre 11,4 ans, c'est-à-dire au-delà du seuil d'alerte de 9 ans de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Si la Nouvelle-Aquitaine ne dépasse pas le seuil d'alerte, elle présente néanmoins une forte augmentation de son délai de désendettement depuis 2019 (+ 4,2 ans).

Enfin, une tendance récente concernant le domaine des transports est susceptible d'avoir un effet sur la situation financière globale des régions : plusieurs d'entre elles ont créé ces dernières années des sociétés publiques locales (SPL) de portage du matériel roulant ferroviaire (cf. annexe I), dont elles garantissent les emprunts : cela leur permet notamment d'externaliser de la dette. La dette de ces SPL n'apparaît pas encore dans la liste des emprunts garantis par les régions dans leurs comptes administratifs 2023, étant donné que les levées de fonds sont intervenues ultérieurement. **Les engagements hors bilan via les SPL, qui rendent plus complexe la vision consolidée du niveau d'endettement des régions, constituent pour la mission un point de vigilance pour les prochaines années.**

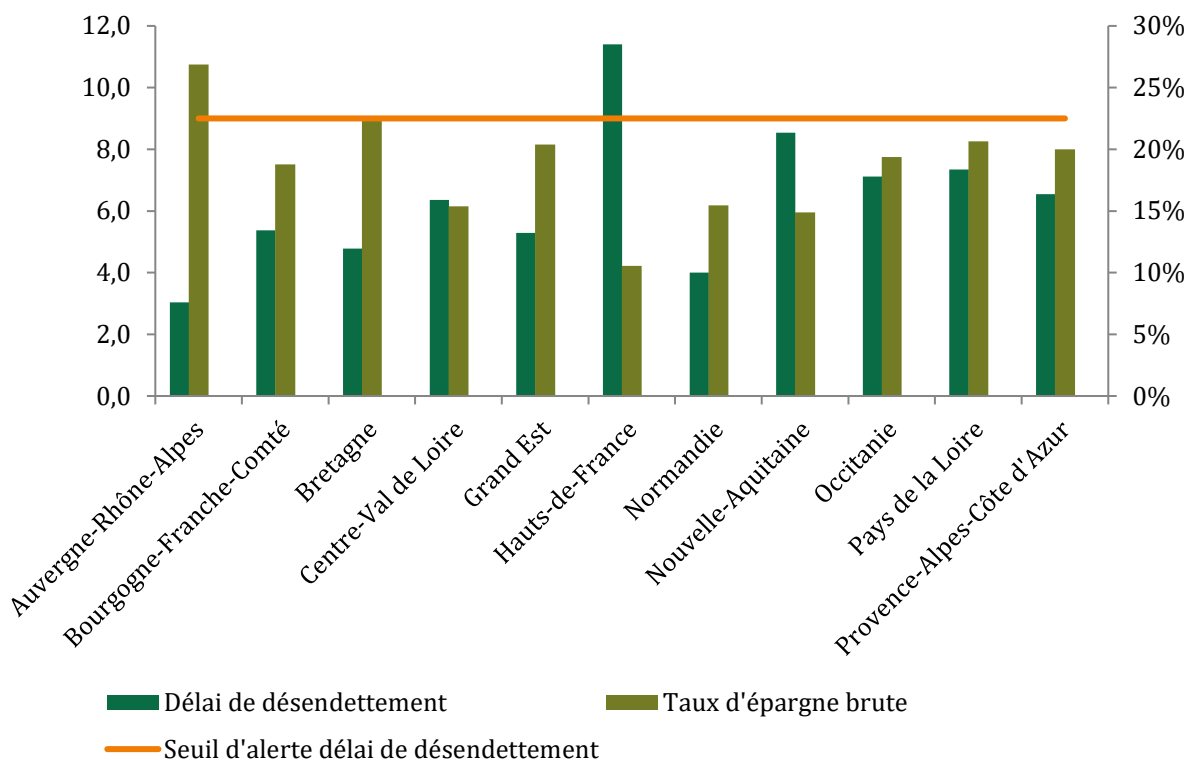
¹⁷ L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Le taux d'épargne brute est le ratio entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement, il indique la part des recettes de fonctionnement qui peut être consacrée à investir ou rembourser la dette.

¹⁸ La capacité de désendettement permet d'estimer en combien d'années d'exercices budgétaires la collectivité peut rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute chaque année. Elle est mesurée avec l'indicateur de délai de désendettement, calculé de la façon suivante : encours de dette au 31 décembre de l'année / épargne brute.

¹⁹ L'épargne nette, ou capacité d'autofinancement, désigne l'excédent de la section de fonctionnement qui, une fois le capital de la dette de l'exercice remboursé, sert à autofinancer les investissements de la collectivité. Elle est calculée de la façon suivante : épargne nette = épargne brute – remboursements de la dette.

²⁰ Une épargne brute ou nette négative est l'un des indicateurs d'alerte de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Graphique 1 : Délai de désendettement et taux d'épargne brute des régions métropolitaines (hors Île-de-France) en 2023



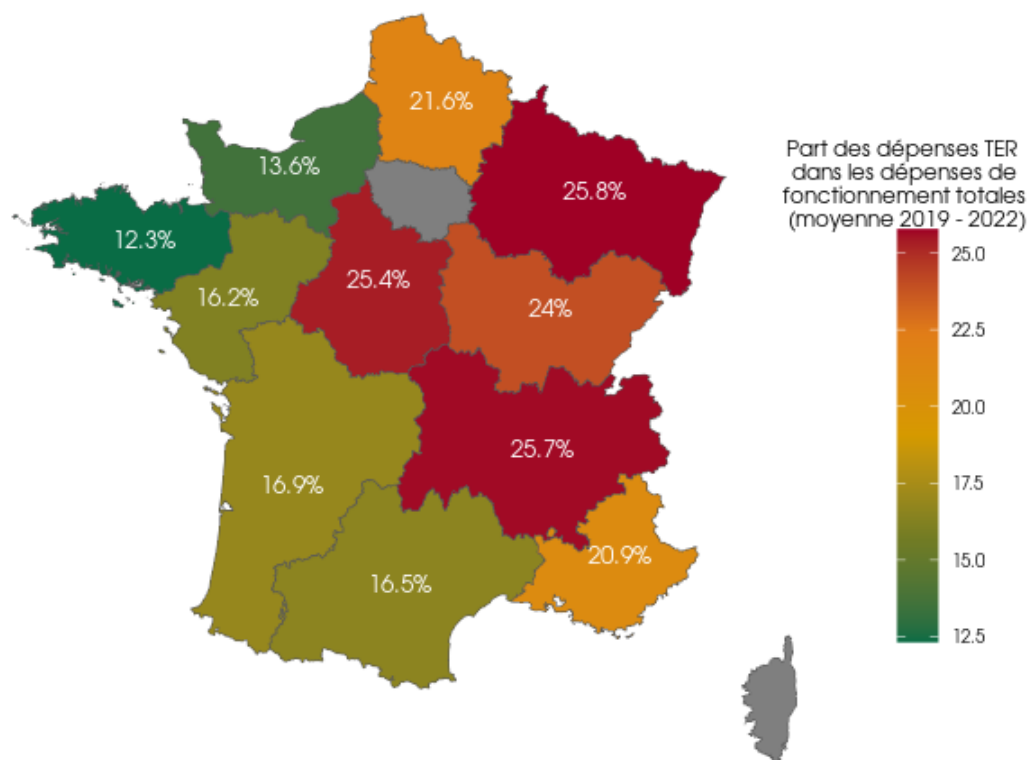
Source : DGFIP, Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) ; calculs : mission.

1.2.2.2. Le poids financier du mode ferroviaire dans les budgets des régions est resté constant sur les dernières années, bien qu'à un niveau hétérogène d'une région à l'autre, tout en permettant une augmentation de l'offre

En 2022, les transports représentent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement (36 %) et d'investissement (26 %) des régions, derrière le poste enseignement (40 % des dépenses de fonctionnement et 27 % des dépenses d'investissement). Les dépenses liées au transport ferroviaire régional de voyageurs ont représenté en moyenne 54 % des dépenses de fonctionnement liées aux transports des régions et 47 % des dépenses d'investissement (même périmètre) entre 2019 et 2022. Les régions financent également, en tant qu'AOM, les transports scolaires et interurbains et hors compétence d'AOM des investissements en infrastructures de tous les modes (routier, ferroviaire, fluvial, portuaire, urbain), notamment dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER). Rapportées au budget total, les dépenses liées aux services ferroviaires organisés par les régions (hors subventions d'investissement sur le réseau ferré national et les gares) ont représenté 20 % des dépenses de fonctionnement et 12 % des dépenses d'investissement totales des régions en moyenne entre 2019 et 2022, avec une quasi-stabilité de ces ratios sur la période.

Les régions qui consacrent la part la plus importante de leur budget de fonctionnement total aux services ferroviaires régionaux sont le Grand Est (26 %) et l'Auvergne-Rhône-Alpes (26 %), tandis que la Bretagne (12 %) et la Normandie (14 %) sont celles qui y consacrent le moins (cf. carte 3). Globalement, les régions de la moitié nord-est ont des parts de dépenses plus élevées que celles de la moitié sud-ouest, reflétant les disparités dans la densité du réseau et de l'offre ferroviaire sur le territoire métropolitain.

Carte 3 : Part des dépenses des services ferroviaires régionaux dans les dépenses de fonctionnement totales des régions en moyenne entre 2019 et 2022



Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), DGFIP ; calculs : mission.

L'analyse des données d'exploitation du transport ferroviaire régional produites par l'ART révèle que les charges d'exploitation ont augmenté moins vite que les recettes tarifaires entre 2019 et 2022 (2,4 % vs. 20,3 % en euros courants sur la période, en excluant la Normandie²¹). Cette évolution est cependant à considérer avec prudence dans le contexte qui a suivi la crise sanitaire. Ce n'est parfois qu'en 2023 que les régions ont rétabli complètement les services qu'elles offraient en 2019. Les postes les plus importants des charges d'exploitation des services ferroviaires sont les péages d'utilisation d'infrastructure (25,5 % du total en 2022) et les charges de matériel roulant (19,0 %), qui sont aussi ceux qui ont augmenté le plus vite sur la période (+ 9,9 % et + 14,8 % en excluant la Normandie). **La part des recettes tarifaires dans le total des recettes perçues par les entreprises ferroviaires sur le réseau régional²² est passée de 26,3 % en moyenne en 2019 à 29,4 % en 2022 en excluant la Normandie.** Elle s'est cependant un peu érodée en 2023 selon les toutes dernières données de l'ART. Le ratio de recettes commerciales sur recettes totales des exploitants ferroviaires est cependant très hétérogène selon les régions, variant de 22 % en Occitanie à 40 % en Bretagne et 56 % en Normandie.

L'analyse des indicateurs d'offre et de fréquentation pour le transport ferroviaire n'indique par ailleurs pas de réduction notable de l'offre de l'une des régions, qui pourrait révéler des difficultés à financer le service (cf. section 1.2.1.1).

²¹ La Normandie fait figure d'exception avec une hausse de plus de 100 % de ses charges d'exploitation, liée à la très forte croissance de l'offre ferroviaire qu'elle organise sur la période (+ 128 % entre 2019 et 2022). Cette croissance en 2020 s'explique par le transfert de l'État à la région des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET). Ce transfert s'est accompagné de la prise en charge financière par l'État du renouvellement du matériel roulant correspondant.

²² Au-delà des recettes tarifaires, les entreprises ferroviaires perçoivent des contributions publiques des régions.

1.2.3. Dans l'ensemble la situation financière des EPCI exerçant la compétence d'AOM locale est aussi bonne que celle de l'ensemble des EPCI

L'analyse de la situation financière des AOM locales est une tâche complexe, du fait du nombre très élevé d'AOM locales et de leurs structures juridiques variées. En conséquence, la mission a retenu une méthodologie « en entonnoir » détaillée dans l'encadré 1, consistant à dresser un panorama de la situation financière des groupements à fiscalité propre (GFP) exerçant la compétence d'AOM et syndicats, des budgets annexes transports et pour terminer un approfondissement de la situation des métropoles (cf. annexe II).

Encadré 1 : Méthodologie retenue pour l'analyse de la situation financière des AOM locales

La mission a analysé les **balances comptables consolidées de 672 groupements à fiscalité propre (GFP) qui exercent la compétence d'AOM (GFP-AOM)** et qui ont été identifiées en croisant la base de données comptables de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) contenant toutes les données pour les GFP avec la liste des AOM produite par le Cerema.

En parallèle, pour compléter l'analyse de la santé financière des GFP-AOM, **la mission a étudié les budgets annexes (BA) transport de ces AOM**. Pour cela, les données des balances comptables « brutes » de la DGFIP ont été filtrées pour n'obtenir que les données des collectivités ayant des budgets annexes et percevant le versement mobilité. Une partie significative des GFP-AOM analysés dans la partie précédente au travers des budgets consolidés ne rentre pas dans cette catégorie. Ainsi, les analyses qui suivent sont faites sur un échantillon de **191 sur 672 GFP-AOM** pour lesquels la mission a pu reconstituer les budgets annexes transport.

Une fois ces analyses réalisées sur les 191 budgets annexes transport des GFP, la mission a effectué une analyse centrée sur les métropoles, intéressées par les principaux projets de services express régionaux métropolitains (cf. section 2).

Source : Mission.

1.2.3.1. La santé financière saine, au niveau agrégé, des groupements à fiscalité propre exerçant la compétence d'AOM ne doit pas masquer une hétérogénéité de situations et quelques signaux d'alerte chez les plus importantes

Les indicateurs de santé financière montrent une situation globale saine pour les GFP-AOM (cf. tableau 1). En particulier, en 2023, le taux d'épargne brute moyen, à 18,5 %, est supérieur à celui de l'ensemble des GFP, égal à 15,0 % d'après l'Agence France Locale (AFL). S'agissant du taux d'endettement²³, si la performance des GFP-AOM reste en moyenne moins bonne que l'ensemble des GFP (71 % contre 69 % en 2023²⁴), les niveaux sont proches et l'écart s'est resserré (de 9 % en 2021 à 2 % en 2023). **Ces résultats montrent que les GFP-AOM n'ont pas une situation financière significativement différente en moyenne que l'ensemble des EPCI, lesquels ont dans l'ensemble une situation saine**, comme le montrent des travaux récents de l'AFL²⁵ et de la Cour des comptes²⁶.

²³ Le taux d'endettement est le rapport entre l'encours de dette et les recettes de fonctionnement. Lorsque le taux d'endettement est supérieur à 100 %, l'encours de dette est supérieur aux recettes de fonctionnement.

²⁴ Source : le taux d'endettement moyen des GFP provient de l'AFL, pour les GFP-AOM le chiffre est établi par la mission.

²⁵ *L'intercommunalité à fiscalité propre, une trajectoire budgétaire toujours bien orientée*, baromètre de l'AFL, juin 2024.

²⁶ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, Cour des comptes, juillet 2024 : « En 2023, une situation financière favorable pour le « bloc communal », mais plus délicate pour les départements et les régions ».

En revanche, cela n'empêche pas certains GFP de voir leur situation se dégrader. Ainsi, en 2023, 56 GFP-AOM ont une épargne nette négative, soit 8,3 % sur les 672 GFP-AOM analysés, une proportion comparable à celle de l'ensemble des GFP (9 % d'après l'AFL). Pour 42 d'entre eux, cette épargne nette négative s'est dégradée depuis 2019. Ces 56 GFP-AOM ont une marge d'autofinancement courant²⁷ supérieure à 100 % en 2023, ce qui implique que les recettes de fonctionnement, une fois les dépenses de fonctionnement couvertes, ne suffisent pas à couvrir l'annuité de la dette en capital.

Dans les deux cas, il s'agit principalement de communautés de communes et à la marge de communautés d'agglomération (cf. annexe II pour des précisions).

Le taux d'endettement apparaît plus élevé pour les GFP-AOM de grande taille, dont la population est supérieure à 100 000 habitants, et encore plus pour ceux dont la population dépasse 300 000 habitants. **Il s'établit à 120 % pour cette strate en 2023**, ce qui constitue un point de vigilance : sur les treize GFP-AOM composant cette strate, sept ont un taux d'endettement supérieur à 100 %.

Enfin, 29 AOM ont un délai de désendettement dépassant le seuil d'alerte de douze ans²⁸, elles sont présentées dans l'annexe II. Il s'agit de communautés de communes pour la plupart, de deux communautés d'agglomérations et d'une métropole (Métropole Nice Côte-d'Azur).

Tableau 1 : Moyennes des indicateurs financiers des GFP-AOM depuis 2019

Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023	Evol. 2019- 2023
Taux d'épargne brute	18,2 %	18,8 %	18,3 %	19,0 %	18,5 %	1,6 %
Marge d'autofinancement courant	88,9 %	88,8 %	88,8 %	48,1 %	28,1 %	- 68,4 %
Taux d'endettement	80,3 %	82,9 %	80,3 %	75,8 %	71,0 %	- 11,6 %
Capacité de désendettement (années)	6,0	5,0	3,5	5,6	4,5	- 24,7 %

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées de l'OFGL des GFP-AOM.

Au sein d'un groupe constitué des AOM métropolitaines (composées des métropoles, des deux syndicats pour les aires de Toulouse (syndicat mixte Tisséo Collectivités) et Grenoble (syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG)) et de l'établissement public SYTRAL pour Lyon), **deux ressortent en fragilité au regard de plusieurs critères financiers : la Métropole Nice Côte d'Azur et le SMMAG**, comme détaillé dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Zoom sur deux AOM métropolitaines présentant des signes de fragilité financière

La métropole de Nice, selon un faisceau d'indices composé de la notation financière de l'AFL et au regard de son délai de désendettement, systématiquement supérieur à douze ans depuis 2019, présente des signaux négatifs sur sa situation financière. Deux indicateurs sont particulièrement élevés, il s'agit du taux d'endettement (183,0 %) et du délai de désendettement (13,9 ans). Bien qu'ils soient en amélioration, ils sont très largement au-dessus des valeurs moyennes en 2023. La marge d'autofinancement courant varie autour de 100 %, indiquant une situation tendue puisqu'elle implique une épargne nette proche de zéro voire négative (i.e. les recettes de fonctionnement, une fois les dépenses de fonctionnement couvertes ne suffisent pas à couvrir l'annuité de la dette en capital).

²⁷ La marge d'autofinancement courant est le rapport entre les charges de fonctionnement réelles augmentées de l'annuité de la dette en capital et les produits de fonctionnement réels. Elle décrit la capacité d'une collectivité à financer ses investissements une fois ses dépenses de fonctionnement et sa dette payées. Un ratio supérieur à 100 % indique une situation potentiellement tendue : elle devient critique si elle se répète.

²⁸ La DGFIP fixe à 12 ans le seuil d'alerte pour les communes et leurs groupements.

Pour le **SMMAG**, la marge d'autofinancement courant est supérieure à 100 % depuis 2019, impliquant une épargne nette négative sur la période, ce qui constitue une situation critique. Le taux d'endettement diminue rapidement, même s'il est encore largement supérieur à la moyenne des syndicats (144,0 % en 2023 contre 70,9 %) et le délai de désendettement dépasse systématiquement le seuil de douze ans entre 2019 et 2023, traduisant une situation dégradée, même s'il est sur une trajectoire décroissante depuis 2021.

Source : Mission.

1.2.3.2. Dans l'ensemble et en moyenne, le poids des budgets annexes transport au sein des budgets consolidés est en érosion entre 2019 et 2023, la tendance est toutefois inversée pour les AOM métropolitaines

Le poids des budgets annexes transport des GFP-AOM dans leurs budgets consolidés a connu, en moyenne, une légère érosion sur la période (cf. tableau 2). Cette évolution est différente de celle des métropoles où l'on constate une évolution inverse, bien que ce poids y reste inférieur en valeur absolue ; le poids des budgets transports (mesuré par rapport aux dépenses) est ainsi passé, pour les AOM métropolitaines, de 18 % en 2019 à 20 % en 2023.

Tableau 2 : Comparaison des budgets annexes transport et budgets consolidés des GFP-AOM ayant un budget annexe, en Md€ courants

Agrégats	2019	2020	2021	2022	2023	Evol. 2019-2023
Dépenses totales des BA transport des GFP-AOM ayant un BA (A)	6 128,1	5 542,8	5 508,6	5 939,7	6 692,6	9,2 %
Dépenses totales des budgets consolidés des GFP-AOM ayant un BA (B)	28 390,4	27 546,0	28 893,4	30 851,6	33 098,6	16,6 %
(A)/(B)	21,6 %	20,1 %	19,1 %	19,3 %	20,2 %	- 1,4 pp²⁹
Recettes totales des BA transport des GFP-AOM ayant un BA (C)	6 157,9	5 660,4	5 570,0	6 076,1	6 773,6	10,0 %
Recettes totales des budgets consolidés des GFP-AOM ayant un BA (D)	28 348,9	28 280,7	29 036,6	31 240,2	33 192,4	17,1 %
(C) / (D)	21,7 %	20,0 %	19,2 %	19,4 %	20,4 %	- 1,3 pp

Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL et données comptables brutes DGFIP, traitées par le PSD.

Le taux de couverture, c'est-à-dire le rapport des recettes commerciales sur les dépenses d'exploitation, a chuté en moyenne de dix points sur la période, passant de 38 % à 28 %³⁰. **En la matière, la dynamique est différente selon la taille des agglomérations** : le phénomène d'érosion est lent et de long terme pour les petits et moyens réseaux, plus récent et lié à la crise sanitaire pour les grandes agglomérations. Ce taux de couverture s'est maintenu en moyenne à 38 % dans les plus importantes d'entre elles (> 250 000 habitants) jusqu'à la crise Covid-19, passant de 38 % à 27 % entre 2019 et 2020. En 2022, il avait atteint le niveau de 31 %.

Une analyse du financement des AOM a été conduite sur un échantillon de six AOM métropolitaines (les métropoles de Bordeaux, Lille, Nice et Strasbourg, le SMMAG et Tissé Collectivités, cf. section 2.2.3). Les données de recettes tarifaires sont issues de l'enquête TCU du GART, les données sur le versement mobilité et les participations reçues proviennent des budgets annexes.

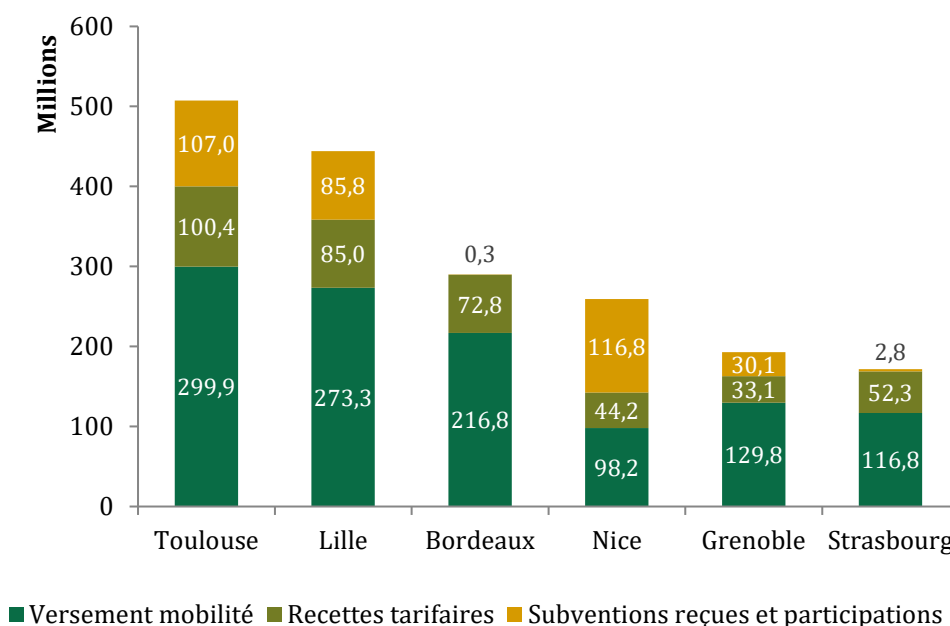
²⁹ Différence en points de pourcentage.

³⁰ Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

En 2022, les recettes tarifaires des métropoles de l'échantillon variaient de 33 M€ pour Grenoble à 100 M€ pour Toulouse (cf. graphique 1). Elles représentaient entre 17 % pour Nice et Grenoble et 30 % pour Strasbourg de la somme des recettes tarifaires, du versement mobilité et de la contribution du budget général. **Sur les six AOM de l'échantillon, sous l'effet de la crise sanitaire, les recettes tarifaires ont connu un choc à la baisse (passant de 430 M€ à 286 M€ entre 2019 et 2020), et elles ne sont pas revenues en 2022 à leur niveau d'avant crise (388 M€).**

En moyenne sur ces six territoires, les recettes de versement mobilité représentent 61 % de la somme des recettes tarifaires, du versement mobilité et de la contribution du budget général, et la contribution des collectivités 17 % de ce même ensemble.

Graphique 2 : Décomposition d'une partie des recettes³¹ de six AOM métropolitaines, en 2022, en M€



Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL pour les syndicats, données brutes comptables de la DGFIP et enquête TCU du GART pour les recettes tarifaires. Périmètre : Tisséo Collectivités, Métropole européenne de Lille, Bordeaux Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, SMMAG, Eurométropole de Strasbourg.

Étant donné le nombre d'AOM concernées, les indicateurs globaux décrivant l'offre ne permettent pas de déceler d'éventuelles baisses à l'échelle individuelle. Les échanges de la mission avec le GART et la Fédération nationale des associations des usagers des transports (FNAUT) n'ont pas mis en évidence d'exemples significatifs de baisse de l'offre.

³¹ D'un point de vue méthodologique, la somme de ces trois piliers de financement ne permet pas d'obtenir la somme totale des recettes de fonctionnement pour deux raisons. Tout d'abord, les recettes de fonctionnement incluent également un agrégat nommé « autres recettes de fonctionnement » sur lequel la mission ne dispose pas de précision et qui n'est pas inclus ci-dessus. Ensuite, les données sur les recettes tarifaires utilisées ici sont issues de la base de données du GART contenant les résultats de l'enquête TCU et non pas des données comptables comme c'est le cas pour le versement mobilité et les subventions reçues et participations, car les données de produits des « ventes de biens et services » des balances comptables ne sont pas une approximation fiable pour décrire les recettes tarifaires.

1.3. Quelques éléments de projection qui pèseront sur les finances locales invitent à la prudence

La mission a tenté de réaliser des projections sur les recettes et les dépenses des AOM régionales et locales, afin d'identifier d'éventuels « chocs » d'investissement et d'apprécier leur soutenabilité au regard de la dynamique « naturelle » des recettes. À titre d'avertissement méthodologique, la mission souligne qu'un exercice de prospective à l'échelle de l'ensemble des AOM est particulièrement délicat³². Les estimations ci-après sont donc à prendre avec précaution. À l'échelle globale, des travaux existent³³ mais la mission n'y a pas trouvé d'estimation chiffrée directement utilisable pour son exercice de projection.

Avec les données rassemblées, il n'a pas été possible de conclure sur la soutenabilité des investissements à venir à l'échelle de l'ensemble des AOM : il est en effet difficile de statuer sur cette question au regard de la diversité des AOM et de la nécessité de la traiter à une échelle individuelle.

La mission a tenté d'éclairer le débat en réalisant des projections « toutes choses égales par ailleurs » et d'apporter des éléments qualitatifs issus de son analyse d'un échantillon de six projets d'augmentation de l'offre de transports collectifs. La projection « toutes choses égales par ailleurs » est réalisée en prolongeant les tendances récentes, en appliquant des hypothèses de croissance aux recettes et dépenses de fonctionnement³⁴ et en intégrant une trajectoire de verdissement des flottes de bus et cars des AOM locales (cf. section 1.3.2).

1.3.1. Toutes choses égales par ailleurs, les contributions des régions pour l'équilibre du solde d'exploitation du transport ferroviaire pourraient augmenter de 867 M€ entre 2022 et 2030

Pour le transport ferroviaire, selon les simulations de la mission et dans l'hypothèse d'un maintien du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (R/D) à sa valeur de 2022, soit 33 %, les contributions des régions augmenteraient de 867 M€ entre 2022 et 2030. Cette projection se base en particulier sur les hypothèses suivantes concernant les dépenses d'exploitation³⁵ :

- ◆ les péages d'infrastructures évolueraient de manière plus dynamique que l'inflation sur les périodes 2024-2026 (période actuellement couverte par le document de référence du réseau) et 2027-2030 avec prolongation du taux de croissance 2026. En effet, pour assurer la couverture du coût complet du réseau, les péages d'infrastructures devraient continuer à croître plus vite que l'inflation au-delà de 2026 et jusqu'à environ 2030 ;
- ◆ pour les charges de matériel roulant, la mission a retenu le taux de croissance annuel moyen de cet agrégat pour l'ensemble du périmètre des régions recensées par l'ART entre 2019 et 2022, et hors Normandie, afin de neutraliser l'effet des transferts des lignes d'équilibre du territoire aux régions, soit 5 % par an.

³² En effet, la mission n'ayant pas eu accès à des données programmatiques, des hypothèses simplificatrices ont été prises.

³³ À titre d'exemples (liste non exhaustive) : *Panorama des financements climat des collectivités locales*, I4CE et la Banque postale, septembre 2024, le rapport de M. Jean Pisani-Ferry et M^{me} Selma Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, de mai 2023, ou encore les travaux du Shift Project.

³⁴ La mission n'a pas pu réaliser de projections probantes sur la section d'investissement des AOM régionales, faute d'hypothèses de croissance pertinentes.

³⁵ Cf. annexe I pour le détail de l'ensemble des hypothèses.

Dans cette simulation, le maintien du ratio de R/D à son niveau de 2022 conduirait à une augmentation des contributions publiques, des recettes tarifaires totales³⁶ et des charges totales à un taux annuel moyen de 3,7 %, c'est-à-dire un rythme supérieur d'environ 1,5 point à l'inflation moyenne prévue de 2,2 %³⁷ : cela s'explique notamment par une évolution plus dynamique que l'inflation des charges de maintenance du matériel roulant ainsi que des péages d'infrastructures, sous l'effet de l'objectif de couverture des coûts complets du réseau.

Toutefois, des facteurs sont susceptibles de modifier les trajectoires de dépenses de la section de fonctionnement des transports :

- ♦ **la mise en concurrence**, obligatoire pour les nouvelles conventions de services publics ferroviaires depuis fin 2023, pourrait, selon l'ART, permettre de réduire de 20 à 30 % le coût du train.km (cf. section 4.1.1.2) ;
- ♦ les étapes de **déploiement des projets s'apparentant aux SERM**, à Bordeaux, à Strasbourg, ou encore le Léman Express, dont le lancement a démarré et antérieurement à la loi de 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM, cf. section 2), ou d'autres renforts significatifs de l'offre décidés par les régions.

Dans le domaine ferroviaire, au-delà du matériel roulant régional et de son dispositif de maintenance, les régions seront en outre amenées à participer financièrement à plusieurs programmes, parmi ceux-ci :

- ♦ les grands projets de lignes nouvelles ;
- ♦ les travaux inscrits aux contrats de plan État-Région (CPER) : aménagement du réseau structurant, fret, régénération des lignes de desserte fine du territoire.

Certaines régions se sont engagées sur des montants élevés dans le cadre du CPER 2023-2027. Ainsi la Nouvelle-Aquitaine a-t-elle contractualisé à un niveau supérieur (120 %) à celui de ses investissements moyens en matière de transports³⁸ de 2019 à 2022 (qui ne représentaient toutefois que 10 % de ses investissements totaux). D'autres régions prévoient un volume d'engagement CPER en forte hausse par rapport à la période précédente. La tenue de leurs engagements suppose donc une réorientation des investissements entre les différentes politiques publiques dans lesquelles elles investissent.

La mission souligne la probable nécessité de procéder à des priorisations, le cas échéant en articulation avec les autres financeurs de ces projets.

³⁶ Cette augmentation peut résulter de combinaisons différentes d'une croissance des volumes et des tarifs unitaires.

³⁷ Les hypothèses d'inflation retenues par la mission pour la période 2024-2030 sont celles du programme de stabilité (PSTAB) 2024-2027, en figeant le niveau de 2027 pour la période 2028-2030 : 2,5 % en 2024, 1,70 % en 2025 puis 1,75 % à partir de 2026. L'inflation moyenne s'élève donc à 2,2 %.

³⁸ Il s'agit de la moyenne des dépenses d'investissement pour le domaine des transports dans son ensemble, tous modes confondus.

1.3.2. Toutes choses égales par ailleurs, les budgets annexes transport des AOM des métropoles verraient leurs recettes augmenter plus vite que les dépenses à l'horizon 2030, sous l'effet de la dynamique du versement mobilité

La mission a réalisé un exercice de prévision des trajectoires financières sur le périmètre des AOM métropolitaines³⁹. Des hypothèses d'évolution des composants des dépenses et recettes permettent d'analyser les tendances futures d'évolution de leurs situations financières⁴⁰. Les projections ont été faites sur les budgets annexes transport, seule base disponible pour isoler les dépenses et recettes liées aux transports.

Au global, sur les budgets annexes transport de ce groupe composé de 15 métropoles et de Tisséo Collectivités, SYTRAL et SMMAG, les dépenses de fonctionnement augmenteraient légèrement moins vite que les recettes pour atteindre, respectivement, 4,9 Md€ et 6,1 Md€ en 2030. Le solde de fonctionnement se dégraderait jusqu'en 2026 (- 8 %) pour progresser à nouveau jusqu'en 2030. Cette amélioration s'explique par la dynamique naturelle de la masse salariale qui constitue l'assiette du versement mobilité : la mission a retenu l'hypothèse de croissance de la masse salariale contenue dans le programme de stabilité 2024-2027 (PSTAB)⁴¹.

Pour la projection des dépenses d'investissement, la mission a pris comme base la moyenne annuelle 2019-2023⁴² de ces dépenses à hauteur de 1,4 Md€₂₀₂₃ et l'a fait évoluer suivant une hausse liée à l'inflation et au verdissement des bus et cars. Elles pourraient ainsi croître pour atteindre 1,7 Md€ courants en 2030. Un scénario alternatif prenant en compte une hausse de 1 % au-delà de l'inflation, et intégrant la même hypothèse de verdissement des bus et des cars, conduit à une estimation de 1,8 Md€ courants en 2030. Ces chiffres sont comparables au montant réalisé en 2023.

À partir de plusieurs sources de données⁴³, la mission estime les surcoûts annuels moyens en investissement pour le verdissement des flottes de bus et de cars des AOM métropolitaines à 130 M€ entre 2024 et 2030 (100 M€ en début de période et 180 M€ en 2030), ce qui représente 8 % de leurs dépenses d'investissement en 2023.

Les surcoûts en *total cost of operations* (TCO)⁴⁴ des véhicules achetés en 2023 pourraient s'élever à 21 M€ sur leur durée de vie, tandis que ceux achetés en 2030 permettraient de réaliser des gains de 9 M€ sur leur durée de vie grâce à la baisse des coûts. Le TCO des véhicules électriques reste plus élevé que celui des équivalents diesel pour la plus grande partie de la période considérée.

Enfin, s'agissant des enjeux de renouvellement du matériel roulant, en particulier pour les modes lourds (tramway, métro), la mission a pu mettre en évidence des besoins lors de ses visites de terrain : renouvellement des flottes de tramway (Bordeaux, Strasbourg, Grenoble), métro de Lille. Toutefois, il n'a été possible d'établir de chiffrage à l'échelle nationale sur ce sujet avec les données disponibles.

³⁹ Tisséo Collectivités, SMMAG et SYTRAL et métropoles de Bordeaux, Brest, Dijon, Strasbourg, Aix-Marseille, Nancy, Lille, Nice, Rouen, Toulon, Metz, Nantes, Orléans, Rennes et Saint-Étienne.

⁴⁰ Cf. section 4 de l'annexe II pour une présentation détaillée des hypothèses et des résultats.

⁴¹ Cette hypothèse s'élève à + 2,9 % en 2024, soit 0,4 pt au-dessus de l'inflation prévue et à + 3,7 % en 2027, soit 2 pts au-dessus de l'inflation prévue. Or, les prévisions du PSTAB ne vont que jusqu'en 2027, la mission a pris l'hypothèse de les figer au niveau de 2027 pour la suite de la période.

⁴² Il s'agissait pour la mission de corriger le chiffre 2023 de l'effet de rattrapage post-crise sanitaire.

⁴³ Données provenant du secrétariat général à la planification écologique (SGPE), de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et du service des données et études statistiques (SDES).

⁴⁴ Le *Total Cost of Operation* (TCO), ou coût total de possession, est un indicateur financier qui mesure l'ensemble des coûts associés à la possession et à l'exploitation d'un véhicule, sur toute sa durée de vie. Ce calcul prend en compte non seulement le prix d'achat, mais aussi les coûts récurrents et cachés liés à l'utilisation du véhicule.

2. Les services express régionaux métropolitains (SERM) : une diversité de projets, de périmètres et de maturité selon les territoires

Les services express régionaux métropolitains (SERM) sont définis à l'article 1 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux SERM : « *un service express régional métropolitain est une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux* ».

2.1. Les SERM doivent concourir aux politiques publiques de décarbonation des mobilités et d'aménagement du territoire

Le secteur des transports représente 32 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France en 2022, ce qui en fait le premier contributeur⁴⁵. C'est le seul secteur qui n'a pas connu de décroissance de ses émissions depuis deux décennies. Les travaux de révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) initiés depuis 2022 prévoient un objectif de baisse, entre 2019 et 2030, des émissions dues aux mobilités de 33 % et des consommations énergétiques de 21 %. Pour atteindre ces objectifs, les projets de PPE et SNBC prévoient de mobiliser, s'agissant des transports terrestres de voyageurs, deux leviers principaux : l'électrification des motorisations et le report modal de la voiture individuelle vers des modes moins émissifs (transports en commun, covoiturage ou vélo).

La décarbonation des mobilités est l'un des objectifs assignés aux SERM⁴⁶ par la loi. Au-delà des émissions de GES, elle fixe aux SERM un objectif plus large de réduction des émissions polluantes. Leur mise en œuvre devra ainsi s'articuler avec le déploiement des zones à faibles émissions dans les agglomérations⁴⁷ concernées.

Toutefois, l'usage de la voiture reste fortement prédominant pour la majorité des déplacements, avec une part modale de 70 % des déplacements domicile-travail⁴⁸, Île-de-France incluse, tendance qui n'est pas bousculée par les phénomènes récents comme l'augmentation de la pratique des mobilités actives dans les centres urbains. De plus, les distances domicile-travail continuent de croître, en particulier dans les espaces périurbains et ruraux : entre 1999 et 2019, la distance médiane domicile-travail pour les résidents de ces espaces a augmenté de moitié, en passant de 8,1 km à 12,5 km.

De plus, près de la moitié, c'est-à-dire 48 %, des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports est le fait des déplacements de 10 à 100 km, qui sont faits principalement en voiture. Les projets de SERM, en s'attachant à renforcer la desserte en transports en commun de la couronne périurbaine des métropoles, ont donc un potentiel de contribution positive à la décarbonation des mobilités.

⁴⁵ Source : Projets de troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et troisième stratégie nationale bas carbone (SNBC) mis en consultation à l'automne 2024.

⁴⁶ Article 1 de la loi du 27 décembre 2023 relative aux SERM : « *Le service express régional métropolitain vise une amélioration de la qualité des transports du quotidien, notamment par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, la réduction de la pollution de l'air, la lutte contre l'auto-solisme, [...] et la décarbonation des mobilités* ».

⁴⁷ Agglomérations de plus de 150 000 habitants où les valeurs de qualité de l'air recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont dépassées.

⁴⁸ *Le trajet médian domicile-travail augmente de moitié en vingt ans pour les habitants du rural*, Insee Première, 25 mai 2023.

Ainsi, sur un échantillon de 21 territoires⁴⁹ parmi les 24 SERM labellisés, la mission relève qu'en 2021⁵⁰ :

- ♦ la part des actifs utilisant les transports collectifs ou le vélo pour aller travailler est inférieure à la moyenne nationale de 18 % sur le territoire de sept métropoles ou intercommunalités centrales ;
- ♦ la part des actifs utilisant les transports collectifs ou le vélo pour aller travailler est supérieure à 40 % sur le territoire de cinq villes-centres ;
- ♦ pour les neuf autres territoires, la part des actifs utilisant les transports collectifs ou le vélo pour aller travailler s'établit dans une fourchette de 20 % à 29 % sur le territoire des métropoles ou intercommunalités centrales.

La contribution des SERM à ces objectifs nécessite une action volontariste de la part des acteurs concernés pour obtenir le niveau de report modal souhaité⁵¹. Si le trafic ferroviaire en France a progressé de 56 % entre 1990 et 2022, la fréquentation des aéroports a été multipliée par deux et le trafic automobile a crû de 36 %⁵². Une augmentation de l'offre de transports collectifs sans actionner d'autres leviers induit une augmentation de la demande mais pas nécessairement un report modal. Il est ainsi reconnu que le report modal ne peut être efficacement atteint sans contrainte sur l'usage de la voiture particulière : au sein de l'échantillon examiné par la mission (cf. section 2.2.3), Grenoble se distingue en ayant travaillé en ce sens pour améliorer l'impact des investissements envisagés.

Par ailleurs, la France s'est fixée, dans le cadre de la loi Climat et résilience d'août 2021, l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050 et la loi relative aux SERM prévoit leur contribution à cette politique⁵³.

2.2. Les SERM s'inscrivent dans un long processus de maturation des projets qui est encore en cours

2.2.1. Le concept de SERM a évolué d'une logique ferroviaire à une vision multimodale qui a été inscrite dans une loi dédiée à cet objet en décembre 2023

Le concept de « service express régional métropolitain » (SERM) est apparu progressivement. Dans un premier temps, s'inspirant notamment d'exemples étrangers (tels que les S-Bahn en Allemagne ou les Cercanias en Espagne), le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) de 2018⁵⁴ et la loi d'orientation des mobilités de 2019⁵⁵ ont mis l'accent sur la priorité à donner à la désaturation des grands nœuds ferroviaires et à la création de « RER métropolitains ». SNCF Réseau a remis au gouvernement, le 9 octobre 2020, un schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains.

⁴⁹ Aix – Marseille, Nice, Toulon, Avignon, Lyon, Saint-Étienne, Chambéry, Clermont-Ferrand, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Bordeaux, Lille, Strasbourg, Mulhouse, Metz, Rennes, Rouen, Orléans, Tours, Nantes.

⁵⁰ Source : Insee.

⁵¹ La mission analyse des modalités possibles de cette action volontariste dans les sections 3.3.2 et 3.3.3.

⁵² Source : article en ligne de M. Yves Crozet (<https://mobilycites.com/yves-crozet-2/>).

⁵³ Article 1 de la loi relative aux SERM : « Afin de lutter contre l'étalement urbain et de promouvoir le report modal, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents favorisent le renouvellement urbain, l'optimisation de l'utilisation de l'espace et la qualité urbaine des projets à proximité des gares du service express régional métropolitain, notamment en prévoyant une densité minimale de constructions ainsi que le rabattement vers ces gares ».

⁵⁴ Mobilités du quotidien : répondre à l'urgence et préparer l'avenir, rapport du COI, janvier 2018.

⁵⁵ L'article 1 de LOM fixe cinq priorités pour le développement des mobilités : entretien et modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants, résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires,

Cette priorité a été réaffirmée dans le rapport du COI de 2022⁵⁶ et soutenue par le Président de la République en novembre 2022⁵⁷, dans une logique plus multimodale autour d'une armature ferroviaire, que reprend la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

Plusieurs projets relevant de cette logique sont déjà en service au moins pour de premières phases (Léman Express Genève-Annemasse, Strasbourg, Bordeaux) ou en cours d'études.

2.2.2. 24 projets ont été labellisés en 2024 et font l'objet d'études de préfiguration

24 projets de SERM⁵⁸ ont été labellisés au printemps 2024 par le ministre chargé des transports après production d'un « dossier minute » par les acteurs locaux (région et EPCI concernés). Plusieurs⁵⁹ projets non labellisés sont également en cours d'études.

Ces projets font actuellement l'objet d'études conduites par les acteurs locaux et les maîtres d'ouvrage SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions (G&C)⁶⁰. La phase de labellisation n'était pas prévue par la loi, **seul l'octroi du statut par le ministre chargé des transports est prévu**, sur la base d'une proposition conjointe de la région et des AOM locales associées au financement du projet, d'un plan de financement en investissement et en exploitation, et d'éléments étayant l'interopérabilité des services et de la billettique (cf. article 1 de la loi relative aux SERM).

2.2.3. Les projets de SERM de l'échantillon constitué par la mission, dont les périmètres sont encore peu clairement définis, sont principalement axés sur le volet ferroviaire

Les projets de SERM labellisés couvrent la plupart des métropoles et présentent des situations très différentes, que ce soit en termes de géographie, de dynamique du territoire, d'utilisation des différents modes de transport, de situation financière des collectivités, d'organisation institutionnelle, etc. Dans les délais impartis, la mission a constitué un échantillon de six projets de SERM, qui ont fait l'objet d'entretiens avec les collectivités locales porteuses des projets, ou associées à celui-ci. L'échantillon ne se veut pas représentatif au sens statistique mais illustratif de situations et projets variés⁶¹. **Cet échantillon comprend les projets de Nice, Grenoble, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg et Lille.**

La mission dresse le constat que le périmètre des projets de SERM qu'elle a étudiés dans son échantillon, pourtant parmi les plus avancés (au sens du COI⁶²), n'est pas stabilisé, ni en termes de services inclus (transports en commun urbains notamment), ni en termes d'échéancier ou de phasage des investissements et des mises en service.

désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales, développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien, soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse.

⁵⁶ *Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités : prendre le cap des nouvelles mobilités*, rapport du COI, mars 2022.

⁵⁷ Annonce du Président de la République du projet de développer dix projets de RER dans des métropoles françaises.

⁵⁸ Strasbourg, Mulhouse-Bâle, Lorraine-Luxembourg, Hauts-de-France, Côte d'Opale, Rouen, Orléans, Tours, Nantes, Bretagne, Bordeaux, Basco-Landais, Toulouse, Clermont-Ferrand, Lyon, Saint-Étienne, Chambéry, Franco-Genevois, Grenoble, Avignon, Montpellier, Marseille, Toulon, Nice.

⁵⁹ Probablement entre 5 et 10.

⁶⁰ Ainsi que la Société des grands projets pour certains d'entre eux, cf. section 3.2.

⁶¹ Cf. annexe III pour la méthodologie de sélection de l'échantillon.

⁶² Dans le rapport *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition* du COI de décembre 2022, 15 projets importants et avancés en termes d'études sont identifiés : les sites composant l'échantillon de la mission sont inclus dans ces 15 projets.

En effet, la majorité des projets étudiés sont axés sur le volet ferroviaire, tandis que les autres volets (transports collectifs urbains, mobilités actives), l'intermodalité et les mesures d'accompagnement sont plus diversement développés.

Cela est en lien avec le fait qu'à ce stade, les projets de SERM sont essentiellement portés par les régions, qui sont AOM pour l'organisation des services ferroviaires régionaux. L'articulation avec les projets portés par les AOM locales et gestionnaires de voirie est en cours et devra être poursuivie pour aboutir à un schéma cible du SERM.

Le périmètre des SERM au sens géographique n'est pas stabilisé sur tous les projets. À Toulouse, il est défini comme le bassin de mobilité⁶³, préalablement arrêté par la région. Pour les autres projets, les périmètres sont soit provisoires (bassin de mobilité à Strasbourg), soit définis pour le seul mode ferroviaire (Bordeaux), ou non-arrêtés à ce stade (Lille, Nice), ce qui a conduit la mission à prendre des hypothèses pour les chiffrages de ressources nouvelles détaillés à la section 4.1.

En outre, les bassins de mobilité, dont la taille varie fortement d'une région à l'autre (cf. annexe V), ne constituent pas toujours le bon découpage pour les SERM, ni la bonne échelle pour en faire une instance de dialogue efficace (cas de Lille, dont le périmètre de SERM n'est pas défini à ce jour). Les aires d'attraction des villes, définies par l'Insee et basées sur les déplacements domicile-travail entre un pôle urbain et sa couronne⁶⁴, mériteraient d'être examinées comme une alternative.

2.3. Les SERM s'inscrivent dans un contexte complexe d'imbrication de compétences et de cofinancements de l'investissement entre l'État et les collectivités

Du fait de la complexité de la lecture des compétences, illustrée dans la section 1.1, et des croisements de financement entre acteurs (cf. sections suivantes), il n'est pas aisé de définir *a priori* les modalités de financement, et notamment les clés de répartition entre financeurs, des SERM, projets par nature multimodaux⁶⁵.

2.3.1. Le financement conventionné pour les projets de lignes nouvelles à grande vitesse, reposant en partie sur des recettes de taxes affectées, bénéficie à des projets de SERM mais mobilise déjà une partie du potentiel fiscal local

Plusieurs projets de SERM sont en interaction avec des grands projets ferroviaires⁶⁶ :

- ♦ les projets de SERM de Bordeaux et Toulouse interagissent avec le Grand Projet Sud-Ouest (GPSO), qui prévoit des travaux de désaturation des accès aux étoiles ferroviaires de Bordeaux et Toulouse ainsi que deux lignes nouvelles à grande vitesse entre Bordeaux, Toulouse et Dax ;

⁶³ En tant que chef de file, la région est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité, à l'échelle de bassins de mobilité qu'elle définit et délimite, en concertation avec les AOM locales (article L. 1215-1 du code des transports).

⁶⁴ « Le zonage en aires d'attraction des villes 2020 définit l'étendue de l'influence d'une ville sur les communes environnantes. Une aire est composée d'un pôle, défini à partir de critères de densité de population, de population totale et d'emploi, et d'une couronne, constituée des communes dont au moins 15 % des actifs occupés travaillent dans le pôle » (Insee).

⁶⁵ Un élément de contexte supplémentaire réside dans la « règle d'or » de SNCF Réseau, qui l'empêche d'investir dans le développement du réseau tant que l'entreprise n'a pas atteint un certain ratio de dette sur marge opérationnelle. Cette règle d'or, visant à assainir la situation financière de SNCF Réseau, marquée par une dette importante, a été instaurée par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

⁶⁶ Il pourrait en aller de même ultérieurement du projet de SERM de Rouen et des aménagements de la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) ou de celui de Lyon et du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL).

Rapport

- ◆ les projets de SERM de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, autour des métropoles de Marseille, Toulon et Nice, bénéficient des aménagements ferroviaires du grand projet de ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA) ;
- ◆ le projet de SERM de Montpellier bénéficiera des aménagements ferroviaires de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP).

En application de l'article 4 de la LOM, trois établissements publics locaux (EPL) ont été créés pour porter le financement de l'investissement pour les lignes nouvelles mentionnées *supra* : les sociétés GPSO, SLNMP et SLNPCA. Les plans de financement de ces trois projets reposent sur la clé de répartition suivante : 40 % de l'État⁶⁷, 40 % des collectivités et 20 % de l'Union européenne. Ce financement européen attendu n'est pas assuré à ce jour ; le COI avait montré en 2022⁶⁸ que les subventions espérées pour les projets français pour la période 2021-2027 correspondaient à environ la moitié de l'enveloppe européenne à laquelle peut émarquer la France, qui est en concurrence avec les 26 autres pays.

Concernant la part des collectivités, une partie est assurée sous la forme de contributions budgétaires, l'autre partie par des recettes de taxes affectées à assiette locale définies en loi de finances⁶⁹.

Ce contexte a deux conséquences pour les projets de SERM :

- ◆ une partie de l'investissement utile aux SERM fait déjà l'objet d'un cadre de financement conventionné, qui vient se déduire du besoin de financement global des investissements du SERM : par exemple, le coût des aménagements ferroviaires du nord de Toulouse (AFNT) est estimé à environ 900 M€ et financé dans le cadre de GPSO. Il couvre le besoin de financement pour la branche nord de l'étoile ferroviaire, armature du projet de SERM de Toulouse ;
- ◆ les taxes locales affectées aux projets de ligne nouvelle diminuent le potentiel fiscal local mobilisable le cas échéant pour financer les projets de SERM. Le problème pourrait également se poser pour le projet de SERM de Lille s'il était décidé d'octroyer des recettes de taxes affectées à assiette locale au projet du Canal Seine Nord Europe, dont le plan de financement est analogue.

2.3.2. D'ores et déjà, 2,7 Md€ sont prévus pour les projets de SERM en études et travaux dans le cadre du volet mobilité des contrats de plan État-Région 2023-2027

Les projets de SERM bénéficient de financements programmés, principalement pour des opérations ferroviaires, *via* les contrats de plan État-Région (CPER).

Dans le tableau 3 figurent les enveloppes prévisionnelles⁷⁰ du volet mobilité 2023-2027 des CPER, pour la part dévolue au ferroviaire et aux projets de SERM. **Au total, 2,7 Md€ (études et travaux) sont prévus pour les projets de SERM, répartis en trois tiers entre l'État, les régions et les autres collectivités (dont les métropoles).**

⁶⁷ Sous la forme de subventions d'investissement par l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

⁶⁸ *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition*, rapport du COI, décembre 2022.

⁶⁹ Taxe spéciale d'équipement (TSE) et taxe complémentaire à la contribution foncière des entreprises (CFE) pour GPSO ; taxe additionnelle à la taxe de séjour, au taux de 34 %, pour GPSO, LNMP et LNPCA ; taxe sur les bureaux pour LNPCA.

⁷⁰ À la date d'examen par la mission, tous les volets mobilités 2023-2027 des CPER n'étaient pas signés.

Le fait que les projets de SERM soient identifiés dans les CPER comme une catégorie faisant l'objet de financements, alors même qu'aucun projet n'était labellisé ni *a fortiori* n'avait reçu le statut au moment des négociations, illustre que ces projets s'inscrivent en continuité avec des projets existants et dans le cadre de cofinancement en vigueur jusqu'ici ; ils sont intégrateurs de « briques » nécessaires par ailleurs. Ainsi, des travaux d'aménagement d'un nouveau terminus ferroviaire ou de création d'une voie réservée aux transports en commun sur autoroute, rattachés à un projet de SERM dans le CPER au titre des transports du quotidien, seront conduits, que le projet ait le statut de SERM ou non.

Tableau 3 : Décomposition des cofinancements prévus sur le volet mobilités ferroviaires et SERM des CPER 2023-2027 (M€)

Cofinancier	SERM	Réseau structurant	LDFT	Gares	Fret	Total
État	890	740	779	406	545	3 360
Région	882	544	1 466	266	339	3 497
Autres collectivités	887	304	367	260	360	2 178
Total	2 659	1 588	2 612	932	1 244	9 035

Source : DGITM, données d'août 2024.

2.4. Les premières estimations de coûts d'investissement et d'exploitation des projets de SERM mériteront d'être approfondies afin de statuer sur les plans de financement et l'intérêt socio-économique propre à chaque projet

Dans cette section, la mission s'est intéressée aux coûts induits par les projets de SERM pour les prochaines années, tant en investissement qu'en exploitation. Pour mémoire, l'exercice de projection détaillé à la section 1.3 vise à étayer une trajectoire des AOM toutes choses égales par ailleurs, sans prendre en compte donc les projets de SERM.

2.4.1. Au total, les coûts d'investissement ferroviaire pour les projets de SERM pourraient s'élever à plus de 20 Md€ sur vingt ans, dont 12 Md€ hors projet de Lille

Au stade de maturité actuel des projets de SERM, il est difficile d'obtenir des estimations exhaustives des coûts d'investissement et d'exploitation induits par ces projets. Sur le volet ferroviaire et afin d'estimer les coûts d'investissement des projets de SERM labellisés, la mission a travaillé à partir de plusieurs sources⁷¹.

Hors grands projets⁷², le coût total des infrastructures ferroviaires pour 14 des 24 projets de SERM labellisés, faisant à ce stade l'objet d'un chiffrage, s'élèverait à environ 20 Md€₂₀₂₃ sur une vingtaine d'années, dont 8 Md€ pour le projet de Lille. Plus de la moitié de ce total correspond aux projets de Lille, de Lyon (3,0 Md€), et de Toulouse (2,7 Md€).

En tout état de cause, l'enveloppe d'ores et déjà prévue sur les CPER à hauteur de 2,7 Md€ permet déjà aux projets de se structurer et à des opérations d'être mises en œuvre dans de nombreuses agglomérations.

⁷¹ : Données issues des travaux du COI, données fournies par SNCF Réseau, contenu des dossiers minute pour la labellisation et informations recueillies lors des déplacements de la mission.

⁷² Ces grands projets comprennent les projets de lignes nouvelles détaillés à la section 2.3.1 ainsi que le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise.

Concernant les coûts d'exploitation futurs du volet ferroviaire des projets de SERM, une estimation a été réalisée avec l'appui de SNCF Réseau en raisonnant à partir des trafics actuels et projetés : **le montant total de contribution supplémentaire des régions au service ferroviaire, dans l'hypothèse d'une stabilité du ratio de recettes commerciales sur les dépenses d'exploitation à 33 %, pourrait atteindre 158 M€₂₀₂₂/an en 2030, soit 188 M€ en euros courants, et 580 M€₂₀₂₂/an, soit 823 M€ en euros courants, à l'horizon 2040⁷³, soit respectivement 5 % et 17 % des contributions des AOM régionales en 2022 (3,480 Md€).**

Ces chiffres peuvent sembler importants, mais ramenés à une augmentation annuelle, ils représentent une hausse en euros constants de moins de 1 % par an entre 2022 et 2040. La hausse des coûts d'exploitation intervient principalement postérieurement à 2030, échéance à laquelle elle reste modérée, notamment au regard de l'évolution toutes choses égales par ailleurs détaillée *supra* (section 1.3.1).

Quand les projets de SERM seront dotés de scénarios de chiffrages précis en investissement et en exploitation, il conviendra d'intégrer leur impact dans la trajectoire financière des collectivités, pour mettre en évidence le niveau d'effort nécessaire des AOM (en montant et dans la durée).

En revanche, il n'est pas possible à ce jour d'évaluer, même en ordre de grandeur, les besoins globaux en investissements non ferroviaires (notamment pour les transports collectifs urbains) et les besoins en matériel roulant, ni les coûts d'exploitation futurs des projets de SERM hors volet ferroviaire.

De son côté, le GART a fait une estimation des besoins pour les transports collectifs urbains⁷⁴ d'ici à 2030, à hauteur de 28 Md€ en cumulé sur la période. Dans ce chiffre, le GART agrège fonctionnement et investissement, et traite le besoin de l'ensemble des AOM, qu'elles contribuent à un projet de SERM ou non. Comme il n'a pas souhaité communiquer le détail du chiffrage à la mission, celle-ci ne peut en apprécier la robustesse, ni surtout l'utiliser.

Le rapport sénatorial de juillet 2023⁷⁵ cite le chiffre de 30 Md€ comme le besoin total en investissement de l'ensemble des AOM locales entre 2023 et 2030, en s'inspirant du chiffrage du GART. Dans un rapport de novembre 2023⁷⁶, I4CE et la Banque postale estiment à 0,5 Md€ l'effort annuel d'investissement supplémentaire⁷⁷ dans le domaine des transports collectifs urbains d'ici 2030, y compris le coût de verdissement des flottes.

Ces chiffrages ne distinguent pas les dépenses liées aux SERM des autres besoins en matière de transports collectifs. En annexe II, la mission a comparé les ordres de grandeurs des dépenses d'investissement annuelles résultant de ces différents exercices au niveau des dépenses actuelles.

Enfin, à titre illustratif, des chiffrages de coûts d'investissement et d'exploitation pour des projets de l'échantillon étudié par la mission figurent dans l'encadré 3.

⁷³ Source : SNCF Réseau.

⁷⁴ En additionnant le développement de nouveaux TCSP, la rénovation des réseaux anciens, les investissements dans les projets de SERM, le renouvellement du matériel roulant, en particulier pour verdir les flottes de bus.

⁷⁵ Rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, datant de juillet 2023.

⁷⁶ *Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climat ? Quatre scénarios à horizon 2030*, I4CE et la Banque postale, novembre 2023.

⁷⁷ Base 2020/2021.

Encadré 3 : Exemples de chiffrages de coûts d'investissement et d'exploitation des projets de SERM étudiés par la mission

À titre d'illustration, figurent ci-après deux exemples de chiffrages de projets de SERM relevés par la mission.

Pour le projet de Toulouse, d'après le dossier minute pour la labellisation du projet :

- Volet ferroviaire (en € 2023) :
 - en investissement d'infrastructures, 3,632 Md€ (y compris 920 M€ pour AFNT), dont 348 M€ pour la désaturation de la gare de Toulouse Matabiau ;
 - en investissement matériel roulant 492 M€ ;
 - en fonctionnement + 113 M€/an
- Volet routier urbain et départemental (chiffre uniquement en investissement) :
 - 553 M€ d'opérations sur le réseau routier de la Métropole et des autres EPCI (réseau vélo, PEM, connexions urbaines, etc.) ;
 - 171 M€ pour le département de la Haute-Garonne.

Pour le projet de Lille, sur le volet ferroviaire :

- 8 Md€ pour les infrastructures ;
- pour l'acquisition du matériel roulant : 1 580 M€ (entre 70 et 80 rames à 20 M€ chacune, auxquelles s'ajoutent deux centres de maintenance à 40 M€ chacun) ;
- fonctionnement : 200 M€ par an.

Source : Dossiers minute, entretiens avec les porteurs de projets.

2.4.2. Les projets de SERM étudiés par la mission ne présentent pas encore d'objectif cible de report modal, ni d'évaluation socio-économique complète, ni d'évaluation des émissions de CO₂ évitées grâce au projet

Au sein de l'échantillon examiné par la mission⁷⁸, les études pour mettre en évidence la cible de report modal visé par le projet ne sont pas finalisées, ou ne sont que partielles ou préliminaires à Bordeaux, Grenoble ou Toulouse. De ce fait, il n'existe pas encore sur les six territoires de l'échantillon d'évaluation globale des émissions de CO₂ évitées grâce aux projets, ni d'objectifs en la matière. La mission n'a pas relevé non plus d'évaluation socio-économique des projets dans leur ensemble. Pourtant, comme mentionné à la section 2.1, un des objectifs des SERM est de concourir à la décarbonation des mobilités.

La loi prévoit une procédure de contre-expertise indépendante des études d'évaluation socio-économique des projets pour lesquels il est prévu un financement de l'État et de ses opérateurs d'au moins 100 M€, diligentée par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI)⁷⁹. Dans le cas des SERM, il s'agit d'un assemblage de projets et financements distincts (schématiquement, assemblage d'un (ou plusieurs) projet ferroviaire porté par l'État et la région, d'un (ou plusieurs) projet de transports collectifs urbains ou de pôle d'échange multimodal porté par les AOM du ressort territorial du projet, et d'un projet de lignes de cars routiers express porté par la région) : pris isolément, chaque projet composant le SERM dans son ensemble pourrait rester sous le seuil de contre-expertise, alors qu'il y aurait un intérêt à l'examiner dans sa globalité.

⁷⁸ Plus généralement, d'après les dossiers minute soumis pour la labellisation, aucun projet de SERM ne comporte d'étude complète relative au bilan socio-économique ou carbone, ou au report modal.

⁷⁹ Cette procédure est prévue par l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 et encadrée par le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Parmi les dossiers examinés par la mission, cette dernière relève :

- ♦ dans le cas du RER M de Bordeaux, une évaluation socio-économique⁸⁰ a été conduite sur la branche Arcachon-Libourne, première brique du projet à être mise en service. L'évaluation conduit à une valeur actualisée nette (VAN) du projet négative (- 320 M€) compte tenu de l'investissement (280 M€, infrastructures ferroviaires et matériel roulant), avec un bilan carbone légèrement positif (monétarisé à hauteur de 2 M€). Sur l'étoile ferroviaire de Toulouse, tous les scénarios ont un bilan carbone positif mais un seul a une VAN positive (il s'agit du scénario le plus économe en infrastructures)⁸¹ ;
- ♦ dans le cas du projet de Lille, du fait de la nature du projet et son dimensionnement (infrastructures ferroviaires nouvelles pour un montant estimé à 8 Md€), il ne peut être exclu *a priori* que les bilans socio-économique ou carbone soient négatifs (et notamment que les émissions de gaz à effet de serre induites en phase chantier ne soient compensées par des économies du fait du report modal en phase d'exploitation) : l'exemple de Bordeaux montre que même avec un montant d'investissement modéré, le bilan carbone pourrait n'être que faiblement positif.

Certains acteurs considèrent cependant que les méthodes classiques ne sont pas totalement adaptées à la spécificité des projets de SERM, intégrant transport et aménagement du territoire. Pour la mission, il est pertinent de se doter collectivement de méthodes d'évaluation socio-économiques, robustes et adaptées aux projets de SERM et leur maturité⁸². Elle recommande ci-dessous d'utiliser l'étape de demande d'octroi du statut pour disposer de premiers bilans socio-économique et carbone. En effet, pour la mission, **ces exemples montrent l'importance de démontrer l'existence de gains socio-économiques et en termes de bilan carbone avant de décider du dimensionnement et du financement des projets** : cette démonstration pourrait utilement être faite dans le cadre de la demande de statut de SERM.

Proposition n° 1 : Demander dans le dossier de candidature au statut de service express régional métropolitain (SERM) la production d'une évaluation du report modal visé par le projet, d'un bilan socio-économique et d'un bilan carbone (DGITM).

3. Une gouvernance adaptée à chaque projet de SERM et à définir par les collectivités

3.1. Plusieurs modèles de gouvernance des SERM sont possibles, en distinguant les phases de formalisation des propositions de SERM, de réalisation des infrastructures et d'exploitation

Pour examiner l'organisation de la gouvernance des SERM, la mission distingue trois étapes :

- ♦ l'étape de formalisation des propositions de SERM, parfois appelée phase de préfiguration par les acteurs locaux, avant dépôt du dossier de SERM et octroi du statut : il s'agit d'une phase d'études ;
- ♦ l'étape de réalisation des investissements nécessaires au SERM : infrastructures le cas échéant, matériel roulant ;
- ♦ l'étape d'exploitation des services de mobilité.

⁸⁰ RER métropolitain de Bordeaux – Analyse socio-économique : dossier d'évaluation pour le projet de service Libourne-Arcachon, SETEC, 2023.

⁸¹ Cf. annexe III.

⁸² La mission a relevé le lancement d'un groupe de travail de la DGITM à ce sujet début 2023, associant la SGP, SNCF Réseau, l'IGEDD et le Cerema.

Certaines étapes peuvent coexister sur des phases successives du SERM, la première phase étant en service tandis que les travaux nécessaires à la deuxième ou les études préalables à la troisième sont en cours. Ce sera le cas, par exemple, des projets de SERM pour lesquels une première phase a été mise en service avant le vote de la loi, à l'instar de Bordeaux (RER M en Gironde) ou Strasbourg (Réseau express métropolitain européen (REME)).

La loi du 27 décembre 2023 relative aux SERM (article 3) précise des éléments relatifs à la gouvernance des projets : pour leur mise en œuvre, **les parties prenantes doivent constituer un groupement d'intérêt public (GIP)** – la loi donne un rôle central aux maîtres d'ouvrage puisqu'ils composent le directoire du GIP – **ou une autre structure locale de coordination**⁸³.

La formulation de la disposition législative (« pour la mise en œuvre du projet de service ») pourrait présenter une ambiguïté, quant à savoir si la phase du projet qu'elle encadre concerne la réalisation des infrastructures seulement, ou bien également la phase d'exploitation, qui relève des AOM compétentes. Au vu des travaux parlementaires à l'occasion du vote de la loi, et compte tenu de l'absence de modification des dispositions du code des transports relatives aux autorités organisatrices de mobilité, **la mission conclut que la loi n'encadre que la phase de réalisation des infrastructures.**

La loi relative aux SERM a également étendu le champ d'action de la Société du Grand Paris, devenue Société des grands projets (SGP), en prévoyant la possibilité pour cette dernière d'intervenir sur les projets de SERM, *via* quatre rôles potentiels (cf. sections 3.2 et 4.2) :

- ◆ élaboration des propositions de SERM, aux côtés de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions (SNCF G&C), à la demande et aux côtés des collectivités locales et après accord du ministre chargé des transports ;
- ◆ maîtrise d'ouvrage d'infrastructures nouvelles ou existantes ne relevant pas du réseau ferré national en service ;
- ◆ ensemblier pour la coordination des maîtres d'ouvrage d'infrastructures nécessaires aux SERM ;
- ◆ financement des projets.

3.1.1. En phase de préfiguration ou dans les deux projets de « RER métropolitains » déjà partiellement en service, des schémas de gouvernance diversifiés se mettent en place

Le périmètre géographique ou fonctionnel des SERM n'est pas bien défini aujourd'hui dans les dossiers minute soumis pour la labellisation à l'été 2024 (cf. section 2.2.3). Or, la multimodalité, qui est au cœur du cahier des charges des SERM, nécessite une collaboration étroite entre les différents niveaux de collectivités contribuant au SERM.

L'implication des gestionnaires d'infrastructures routières est variable d'un territoire à l'autre de l'échantillon :

- ◆ les départements de la Haute-Garonne, de l'Isère et de Gironde sont associés à la gouvernance des projets de SERM, pour les deux premiers signataires des projets de conventions de financement de la mission de préfiguration, et pour le dernier, signataire de la « feuille de route » du projet ;
- ◆ les métropoles sont systématiquement associées ;

⁸³Article L.1215-8 du code des transports: « Pour la mise en œuvre de chaque projet de service express régional métropolitain [...], les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés, les groupements et les organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ce projet de service et qui sont, dans ce cadre, maîtres d'ouvrage constituent un groupement d'intérêt public, dans les conditions prévues aux articles 98 à 102 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, ou une autre structure locale de coordination ».

Rapport

- ♦ certains interlocuteurs ont mis en avant la difficulté à faire avancer des projets de voies réservées sur le réseau national, en particulier sur le réseau autoroutier concédé, tandis que dans d'autres métropoles, des voies réservées sont déjà en service ou en travaux.

Dans son analyse des modalités de gouvernance sur les six projets de l'échantillon pour la phase de préfiguration des SERM, la mission dresse les constats suivants :

- ♦ sur le projet de SERM de Bordeaux : une organisation à quatre niveaux, du niveau politique au niveau technique, avec un plateau technique commun de travail pour les équipes, est mise en place ;
- ♦ sur le projet de Nice : une gouvernance formelle (distincte de celle du projet LNPCA) n'a pas encore été mise en place. À ce stade, des réunions entre partenaires du projet se tiennent régulièrement pour constituer le dossier de demande de statut, associant la région, la métropole et les AOM de Sophia-Antipolis, Grasse, Cannes, Riviera Française ;
- ♦ sur les quatre autres projets de l'échantillon, prévoyant une implication de la SGP au stade de préfiguration des projets, le même type de gouvernance est mis en place, reposant sur trois niveaux :
 - équipe de préfiguration : associant SGP Développement⁸⁴, SNCF Réseau, SNCF G&C, et, en fonction des choix locaux, la région et les AOM locales et, dans le cas du projet de Rouen, l'État ;
 - comité technique : associant la région, les AOM locales, l'État, SGP Développement, SNCF Réseau, SNCF G&C et le cas échéant le département ;
 - comité de pilotage : associant la région, les AOM locales, l'État, SGP Développement, SNCF Réseau, SNCF G&C et le cas échéant le département.

D'autres instances de gouvernance pouvaient cependant y préexister, et restent en place à ce stade : par exemple, pour l'étoile ferroviaire de Grenoble dans le cadre du CPER, les études multimodales partenariales à Toulouse, etc.

Du fait du caractère complexe et imbriqué de la gouvernance de la mobilité, et de l'état d'avancement très « amont » de la plupart des projets de SERM, les instances mises en place à ce stade pour leur pilotage relèvent plutôt d'une comitologie à plusieurs étages qui permet d'associer l'ensemble des parties prenantes avec souplesse. S'y ajoutent des instances de concertation sur un périmètre territorial élargi, ce qui permet d'associer les EPCI hors métropole mais aussi les autres acteurs représentants des usagers et du monde économique. **Au vu de cette diversité, la mission souligne l'intérêt d'une approche au cas par cas qui permette à chaque territoire de construire progressivement une gouvernance adaptée au projet et aux acteurs.**

3.1.2. Les modalités de gouvernance en phase de réalisation des infrastructures doivent permettre aux financeurs d'être en position de décideurs vis-à-vis des projets conduits par les maîtres d'ouvrage

Le schéma de coordination prévu par la loi, reposant sur un GIP ou une autre structure locale de coordination (cf. *supra*), soulève plusieurs observations de la mission.

⁸⁴ Filiale de la SGP dédiée à son action sur les projets de SERM.

S'agissant des projets de SERM, les décideurs en matière de programmes d'investissements et de leur financement sont les collectivités territoriales et l'État, et, une fois le projet réalisé, les collectivités locales seront responsables de l'exploitation. Il apparaît donc souhaitable que la gouvernance leur permette de conserver un contrôle effectif du programme, des conditions de réalisation et des coûts. Ils doivent en outre conserver toute liberté de renoncer, retarder ou infléchir toute nouvelle phase du projet au fur et à mesure du déploiement de celui-ci. À cet effet, leur relation aux opérateurs SNCF Réseau⁸⁵ et, le cas échéant, la SGP, doit rester celle de donneur d'ordre.

La mise en place d'une structure de type GIP selon les caractéristiques prévues par la loi relative aux SERM – GIP dirigé par un directoire composé de représentants des maîtres d'ouvrage, sous le contrôle d'un conseil de surveillance représentant les financeurs⁸⁶ – limiterait de fait la maîtrise par les collectivités du programme des SERM au profit des opérateurs, et cantonnerait les financeurs à une surveillance assez distante de la structure de coordination.

D'autres structures que le GIP, ou un GIP que la loi permettrait d'organiser autrement, peuvent mieux répondre aux besoins de gouvernance de cette étape de réalisation des infrastructures.

Ainsi, une alternative possible consisterait à ce que chaque collectivité ou opérateur reste maître d'ouvrage sur ce qui relève de sa compétence (SNCF Réseau ou G&C sur leur périmètre de gestionnaires d'infrastructures, région, gestionnaires de voiries, communauté d'agglomération ou métropole et la SGP, le cas échéant). Des conventions permettraient d'organiser les financements, à commencer par ceux d'ores et déjà inscrits aux CPER. La gouvernance relèverait alors soit de la comitologie soit de structures existantes avec une attention particulière portée à la coordination entre maîtres d'ouvrage *via* une plateforme ou plateau technique commun.

La mission souligne l'intérêt d'une analyse par les acteurs locaux des différentes possibilités d'organisation de la gouvernance, à mener dans le cadre des études de préfiguration. Ceci doit permettre d'adapter le choix de la structure de coordination aux spécificités de chaque projet de SERM.

3.1.3. En phase d'exploitation des services du SERM, une modalité possible d'organisation de la gouvernance est le syndicat mixte SRU

La loi ne fixe pas d'exigence concernant la phase d'exploitation des SERM (cf. section 3.1). Cela se comprend d'autant plus que le périmètre des services inclus dans les SERM ne représente qu'un sous-ensemble des services gérés par chaque AOM. La mise en œuvre des SERM peut toutefois être l'occasion de renforcer la collaboration formalisée entre régions, métropoles et autres collectivités.

La loi relative aux SERM met en exergue les volets information voyageurs, billettique, intégration tarifaire et coordination des offres de transport collectif. **Ces compétences sont celles que la loi assigne au syndicat mixte « loi SRU ».**

⁸⁵ Qui reste maître des investissements de régénération du réseau ferroviaire structurant, qu'il finance à 100 %.

⁸⁶ Le GIP tel que prévu par la loi relative aux SERM doit respecter des conditions dérogatoires par rapport au cadre normal des GIP, défini dans les articles 98 à 106 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. En particulier, le GIP doit être dirigé par un directoire, composé de trois à cinq membres maximum, exerçant son action sous le contrôle d'un conseil de surveillance, contrairement au cadre normal des GIP, prévoyant une assemblée générale du GIP et, le cas échéant, un conseil d'administration.

Le syndicat mixte loi SRU est un outil de coordination entre plusieurs AOM qui est encore peu utilisé⁸⁷. Outre les missions de coordination décrites ci-dessus, il peut organiser des services à la demande de ses membres. Il peut devenir AOM sur un ressort territorial si la collectivité concernée lui transfère la compétence, ce qui est par exemple le cas à Grenoble. Il permet de lever du versement mobilité additionnel à un taux maximum de 0,5 % et c'est la seule forme de coopération entre collectivités qui le permette.

Le champ de compétences d'une telle structure devra être examinée à l'aune **des souhaits des collectivités de conserver pleinement ou non leur compétence**, mais aussi de l'organisation non seulement de l'offre qui relève du SERM mais également des autres services urbains, périurbains et régionaux.

En tout état de cause, le souci de pérennité des services couverts par un SERM conduit à privilégier des gouvernances collaboratives et équilibrées en phase d'exploitation. **Comme pour les deux phases précédentes, la mission souligne l'intérêt d'une approche au cas par cas, pour chaque territoire et chaque projet.**

3.2. L'intervention possible de la Société des grands projets (SGP) sur les projets de SERM soulève plusieurs questions qui appellent des réponses rapides

Comme mentionné *supra*, la loi relative aux SERM a confié quatre rôles potentiels à la SGP sur les projets de SERM : contribution aux propositions de SERM en phase de préfiguration des SERM, maîtrise d'ouvrage d'infrastructures, coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures, financement des projets.

Dans son analyse des différents rôles possibles de la SGP, la mission s'est interrogée sur l'articulation entre les missions de la SGP sur les projets de SERM, telles que définies par la loi, et le droit de la commande publique. La mission s'est demandé si la formulation de la loi – la SGP « peut » – suffit ou non à qualifier la SGP d'opérateur exclusif pour ces missions et à dispenser ou non d'une mise en concurrence préalable avant de lui confier l'une de ces missions. La direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) a ainsi été sollicitée, afin d'obtenir un éclairage sur les conditions d'intervention de la SGP prévues par la loi.

D'après l'avis de la DAJ en date du 13 décembre 2024, les missions confiées à la SGP de formalisation des propositions de SERM et de maîtrise d'ouvrage s'inscrivent dans le cadre de la commande publique.

Les deux autres missions, coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures et financement des projets, ne posent quant à elles pas de difficulté quant au droit de la commande publique⁸⁸.

⁸⁷ Dans l'annexe VI, la mission décompte 14 syndicats mixtes SRU.

⁸⁸ Dans le premier cas, la mission de coordination intervient après la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage, il n'est alors pas nécessaire de la remettre en concurrence. Dans le second cas, la DAJ indique que cette mission « ne correspond pas à un versement d'un prix de la part de la SGP à d'autres acteurs en échange de contreparties et constitue uniquement une aide financière qui n'impose aucune prescription aux bénéficiaires de ce financement. Dès lors, ce dernier n'est pas requalifiable en marché public ».

3.2.1. La SGP intervient dans cinq projets de SERM, par le biais de conventions de financement signées, pour formaliser la proposition de service et la demande d'octroi du statut de SERM

En 2024, la SGP a été autorisée par le ministre chargé des transports à intervenir dans 14 projets, à la demande des collectivités locales, pour participer à l'élaboration des propositions de SERM. Trois conventions de financement ont été signées à ce stade, prévoyant des missions de la SGP dans la phase de préfiguration des projets, aux côtés de SNCF Réseau et SNCF G&C : Hauts-de-France, Grand Est (trois projets de SERM : Strasbourg, Lorraine-Luxembourg et Mulhouse-Bâle) et Rouen. Ces conventions confient à la SGP les missions suivantes, avec une intensité variable d'une convention à l'autre : production d'un plan de financement, proposition de schémas de gouvernance et contribution aux études techniques.

D'après la DAJ du MEFSIN, l'autorisation du ministre chargé des transports, nécessaire pour l'intervention de la SGP, n'a pas pour effet de dispenser de mise en concurrence préalable, mais de permettre à la SGP de participer aux éventuels appels d'offre. Seule une intervention à titre gratuit⁸⁹ permettrait de s'en dispenser. La mission attire donc l'attention des porteurs de projet recourant ou envisageant de recourir à la SGP sur le formalisme devant entourer cet appel à la SGP.

3.2.2. Dans le champ de la réalisation des infrastructures, la désignation de la SGP en tant que maître d'ouvrage s'inscrit dans le cadre de la commande publique

La loi prévoit que la SGP puisse être désignée maître d'ouvrage d'infrastructures par l'État ou les collectivités locales, dans les cas suivants :

- ◆ infrastructures ferroviaires et gares de voyageurs nouvelles hors réseau ferré national exploité et pôles d'échanges multimodaux (PEM) ;
- ◆ lignes ferroviaires non utilisées depuis au moins cinq ans ;
- ◆ projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec l'une des lignes de transport public du service express régional métropolitain ;
- ◆ nouveaux ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire ;
- ◆ lignes ferroviaires dont la propriété ou la gestion a été transférée à des collectivités territoriales ou leurs groupements.

Pour les projets pour lesquels il est envisagé de recourir à la SGP pour la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures, d'après l'avis de la DAJ du MEFSIN, **la SGP ne peut pas être désignée maître d'ouvrage sans procédure de publicité et mise en concurrence, dans le cadre législatif actuel⁹⁰, sauf dans l'un des cas suivants** (détaillés au sein de l'annexe V) :

- ◆ si la gouvernance de la SGP est adaptée pour réunir les conditions de la **quasi-régie conjointe**, en application de l'article L. 2511-1 du code de la commande publique⁹¹ : les

⁸⁹ C'est-à-dire par un financement de la SGP sur ses ressources propres et pas sous forme de contrepartie onéreuse versée par les collectivités et l'État.

⁹⁰ Si tous les acteurs concernés envisageaient que la SGP soit désignée par la loi maître d'ouvrage d'une infrastructure spécifique, afin de se dispenser de mise en concurrence, il conviendrait d'examiner si les conséquences en termes de régime de propriété de l'infrastructure et de déductibilité de la TVA rendraient cette solution opportune.

⁹¹ Trois critères doivent être respectés dans le cas de la quasi-régie conjointe :

« -le pouvoir adjudicateur qui attribue le marché doit exercer sur l'entité titulaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;

- l'entité contrôlée ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés, sauf exceptions ;

conditions de la quasi-régie ne sont pas réunies aujourd'hui entre la SGP et les collectivités porteuses de projets de SERM, des modifications de la gouvernance de la SGP seraient à envisager pour y parvenir. L'exemple du Cerema est à ce titre éclairant ;

- ◆ si les conditions de la **coopération public-public** sont réunies, en application de l'article L. 2511-6 du code de la commande publique : cela reposerait sur une coopération entre les collectivités et la SGP dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs d'intérêt général qu'ils ont en commun ;
- ◆ si le contrat est **dépourvu de caractère onéreux**.

La coopération public-public entre la SGP et une collectivité porteuse d'un projet de SERM reposerait sur la mise en œuvre d'un contrat entre deux pouvoirs adjudicateurs, basé sur la définition d'objectifs en commun sur le projet et d'engagements réciproques. La mission a des doutes sur l'effectivité de cette voie, au stade de la désignation en tant que maître d'ouvrage, car elle implique que la SGP soit préalablement déjà pouvoir adjudicateur sur le projet de SERM considéré. Il semble que cela ne soit pas le cas, avant cette désignation, au vu du statut de la SGP. De plus, une coopération public-public aurait pour inconvénient que le maître d'ouvrage SGP devrait pouvoir participer à la définition du projet au titre de la coopération public-public et que les collectivités, AOM par ailleurs, ne seraient pas seules maîtresses des choix concernant les ouvrages dont l'exploitation leur reviendra.

Quant au critère de non-onérosité du contrat liant la SGP aux collectivités, il consiste à ce qu'il n'y ait pas de contrepartie directe à l'exécution des missions de la SGP dans le contrat entre cette dernière et les collectivités donneuses d'ordre. Si la SGP se voyait allouer des recettes de taxes affectées pour l'ensemble des projets de SERM dans laquelle elle interviendrait, lui fournissant un financement non-spécifique à un projet en particulier, alors il pourrait être considéré que son intervention se fait à titre non-onéreux, donc sans application du code de la commande publique⁹². **La mission alerte sur cette voie, qui comporterait de forts risques :**

- ◆ en premier lieu, un risque de faible contrôle par les acteurs publics État et collectivités sur l'évolution (contenu, coûts, délais) de projets longs à mettre en œuvre (20 ans par exemple), dans la mesure où la SGP serait maître d'ouvrage et financeur, et ce même en adaptant la gouvernance de l'établissement. Ce risque est aggravé par l'absence d'objectifs assignés à la SGP dans son statut en matière de SERM ;
- ◆ en outre, il apparaît difficile d'adapter la gouvernance pour mettre en place un pilotage et un système d'arbitrage efficace du fait de l'absence d'étanchéité entre les projets de SERM résultant d'un financement national global, s'ajoute à cela la coexistence de plusieurs maîtres d'ouvrage et exploitants futurs ;
- ◆ il serait délicat de trouver un schéma cohérent de levée de recettes et de répartition de la ressource entre projets, avec également un enjeu de régulation des crédits entre les projets ;
- ◆ cette voie affaiblirait la maîtrise et la responsabilisation des acteurs locaux dans le pilotage de leurs projets ;
- ◆ en tout état de cause, l'État, garant ultime de la SGP, serait amené à mettre en place un système de maîtrise de la garantie implicite apportée, venant encadrer l'action de la SGP en financement de ces projets.

- l'entité contrôlée doit effectuer un minimum de 80% de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le ou les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôle ou par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle » (note DAJ du 13 décembre 2024).

⁹² En revanche, si un financement spécifique au projet était prévu en loi de finances, par l'affectation de recettes de taxes à la SGP, par exemple à assiette locale, alors le critère d'onérosité pourrait être rempli.

La loi prévoit également un rôle possible pour la SGP de coordination d'ensemble des maîtres d'ouvrage pour la réalisation des infrastructures⁹³. La mission s'est également demandé si la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage d'une partie du projet constitue une condition, ou non, pour assurer cette mission de coordination.

D'après la DAJ du MEFSIN, **la formulation de la loi implique que la SGP peut réaliser cette mission de coordination dès lors qu'elle est elle-même maître d'ouvrage.** En conséquence, il n'est pas possible pour la SGP de réaliser cette mission sans être elle-même maître d'ouvrage. Les questions soulevées par cette disposition sont détaillées dans l'annexe V.

3.2.3. De manière transversale, les nouvelles missions envisagées pour la SGP sur les projets de SERM nécessiteront une adaptation de sa gouvernance

La mise en œuvre des missions relatives aux SERM par la SGP nécessiterait des adaptations de sa gouvernance. Il ne serait en effet pas envisageable que la SGP soit maître d'ouvrage d'infrastructures hors Île-de-France alors que l'établissement exerce son action sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé uniquement de représentants de l'État et d'élus franciliens. Ni d'ailleurs qu'elle exerce son action sur un territoire sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé uniquement de représentants de l'État et d'élus ne représentant pas ce territoire.

Une solution possible serait de créer des filiales de la SGP pour chaque projet de SERM, permettant aux élus locaux d'être représentés au sein de la gouvernance de chaque filiale : il resterait en tout état de cause la question de la gouvernance de la maison-mère. La mission n'a pas approfondi davantage les différentes voies pour adapter la gouvernance de la SGP.

La SGP a créé une filiale dédiée à ses travaux dans les projets de SERM (SGP Développement) et a indiqué à la mission avoir mis en place une comptabilité analytique⁹⁴ de manière à pouvoir séparer ses activités sur les projets de SERM de ses activités historiques en Île-de-France. En effet, la loi prévoit une étanchéité stricte entre le financement du Grand Paris Express (GPE) et les autres activités de la SGP, étanchéité qu'il serait au demeurant raisonnable d'instaurer entre projets de SERM : *« Le produit des impositions de toutes natures qui sont, à la date de la promulgation de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, affectées à la Société des grands projets est exclusivement utilisé par celle-ci pour les dépenses concourant à l'accomplissement de ses missions en Île-de-France, y compris celles exposées pour contracter, rémunérer et amortir les emprunts les finançant, au prorata de leur usage à cet effet ».*

Sans avoir pu creuser ce point, la mission attire également l'attention des ministères chargés de la tutelle de la SGP sur la nécessité d'adopter des montages prévenant des difficultés ultérieures relatives à la déductibilité de la TVA⁹⁵.

⁹³ « Lorsque l'établissement public Société des grands projets crée des filiales ou prend des participations dans des sociétés, des groupements ou des organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions définies au I, il peut participer à la coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures mentionnées au même I, selon des modalités définies, pour chaque service express régional métropolitain, dans les conditions prévues à l'article L. 1215-8 du code des transports » (article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris).

⁹⁴ La mission n'a pas vérifié la tenue de cette comptabilité analytique, cette question dépassant son champ d'investigation. Il apparaît en tout état de cause à la mission que la seule mise en place d'une comptabilité analytique reste une mesure d'étanchéité fragile entre projets de SERM et entre le GPE et les projets de SERM.

⁹⁵ Comme le rapport IGF-IGEDD sur les perspectives financières d'Île-de-France Mobilités de mai 2023 l'évoque, la SGP peut déduire la TVA au titre du GPE parce qu'elle reste propriétaire des infrastructures après leur mise en service et perçoit des redevances d'usage.

Les éventuels rôles de la SGP en matière de financement des SERM (cf. section 4.2 sur les modalités de financement) soulèvent également la question de l'adéquation des organes de gouvernance aux différentes missions de la SGP, celle de la responsabilisation des emprunteurs et porteurs de chacun des projets, et du respect de la « muraille de Chine » entre Île-de-France et projets de SERM en termes financiers exigée par la loi d'une part, mais également entre les projets de SERM d'autre part.

Proposition n° 2 : Clarifier le schéma d'intervention de la Société des grands projets (SGP) sur les projets de SERM et anticiper les adaptations de sa gouvernance, pour ses rôles possibles de maîtrise d'ouvrage d'infrastructures ou de coordination d'ensemble, ainsi que son rôle éventuel dans le financement par emprunt, la SGP ne pouvant exercer ces activités sous le contrôle des organes de gouvernance actuels (DGITM et DB).

3.3. L'État, impliqué à de multiples titres dans les projets de SERM relevant d'une politique publique de mobilité qui est de la compétence des collectivités, doit préciser son processus d'octroi du statut de SERM

3.3.1. En amont et jusqu'à l'octroi du statut de SERM, l'État est impliqué dans la gouvernance des études de préfiguration des projets de SERM

L'État est impliqué, ou peut l'être, dans les projets de SERM à de multiples titres :

- ◆ en tant que propriétaire du réseau ferré national (RFN) et *via* son opérateur SNCF Réseau et sa filiale SNCF G&C, gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et acteurs-clé des projets de SERM ;
- ◆ en tant que gestionnaire d'infrastructures routières sur le réseau routier national ;
- ◆ *via* ses services déconcentrés (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, préfectures) dans la mise en œuvre des politiques publiques de mobilités et l'accompagnement des collectivités pour les projets de SERM : l'État est ainsi fréquemment⁹⁶ associé à la comitologie des projets de SERM, notamment au titre des financements inscrits dans les CPER ;
- ◆ *via* l'établissement public national Société des grands projets, qui peut intervenir dans les projets de SERM (cf. section 3.2).

L'octroi du statut de SERM est instruit par la DGITM, c'est-à-dire l'administration centrale du ministère chargé des transports qui finance les grands projets ferroviaires, encadre la mise en œuvre, déconcentrée, du volet mobilité des CPER, et anime les services déconcentrés en matière de mobilités.

Compte tenu de la situation actuelle, caractérisée au niveau local par un accompagnement des projets de SERM assuré par les préfets et des équipes des services déconcentrés de l'État, et au niveau national par une instruction des projets en vue de l'octroi du statut par l'administration centrale (mission confiée par la loi), **il existe un risque que l'État hésite à refuser le statut à des projets insuffisamment aboutis, avec des conséquences en termes de qualité et de coût des projets.** Il est donc important que le ministère chargé des transports se dote d'outils et **d'un processus clair d'octroi du statut de SERM, appuyé sur des exigences préalablement définies et connues de tous.**

⁹⁶ Dans l'échantillon constitué par la mission, seul le projet de Nice n'associe pas l'État au sein de l'organisation locale visant à établir un dossier de demande du statut de SERM.

3.3.2. L'octroi du statut de SERM est une étape-clé, ainsi des exigences supplémentaires pourraient être portées par l'État afin de renforcer la robustesse des dossiers, en termes de contenu et de gouvernance

Les projets examinés par la mission sont à des stades de maturité très divers et généralement encore à un stade amont. S'inscrire dans la durée pour l'octroi du statut de SERM (et ensuite le déroulement des projets) permettait le mûrissement des projets et un dialogue entre porteurs de projet et ministère des transports sur le niveau des ambitions. La mission considère ainsi qu'il serait peu pertinent de définir une seule échéance d'octroi du statut, même pour un groupe de projets parmi les plus avancés.

Proposition n° 3 : Mettre en place un calendrier adapté à chaque projet de SERM, qui ne soit pas uniforme, pour l'octroi du statut et le déroulement du projet (DGITM).

L'octroi du statut de SERM doit être l'occasion d'arrêter précisément le périmètre du SERM tant en termes géographiques que d'opérations d'investissements et de maîtrise d'ouvrage et que de services à déployer, et de fixer en cohérence la composition des instances de gouvernance, le cas échéant distinctes pour la réalisation du projet et pour l'exploitation des services.

L'étape d'octroi du statut de SERM est ainsi clé pour la mission : elle permet de formaliser des engagements des porteurs de projets. La loi introduit une souplesse quant à la production du contrat de mobilité (tel que prévu par la LOM) signé au moment de l'octroi du statut⁹⁷ : néanmoins, il est important qu'à défaut du contrat une feuille de route partagée entre les collectivités puisse être proposée. Le caractère partagé de cette feuille de route peut par exemple s'apprécier par la production d'une délibération de chaque collectivité impliquée dans la gouvernance du projet.

Enfin, concernant les modalités de financement, en investissement ou en exploitation, et leur répartition entre collectivités, elles ne sont généralement pas encore calées à ce jour, à l'exception des deux projets partiellement mis en service à Bordeaux et Strasbourg pour lesquels un partage des surcoûts d'exploitation de la hausse de service ferroviaire entre région et métropole est mis en œuvre. Pour la mission, la mise en place d'un accord explicite sur la prise en charge des surcoûts liés aux projets de SERM fait figure de bonne pratique.

Proposition n° 4 : Prévoir pour le dossier de demande de statut de SERM, parmi les documents requis, les éléments suivants (DGITM) :

1/ La définition précise du périmètre des projets de SERM, tant en termes géographiques, d'opérations d'investissements et de maîtrise d'ouvrage que de services à déployer et exploiter ;

2/ Une feuille de route phasée et partagée entre collectivités concernant l'organisation de la mobilité, les services, l'intermodalité et la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures ;

3/ La répartition entre les acteurs locaux de la prise en charge des coûts d'investissement et des surcoûts d'exploitation induits par l'offre nouvelle, au sein du plan de financement qui, d'après la loi, doit être fourni à l'appui de la demande d'octroi du statut.

⁹⁷ En permettant que le contrat de mobilité signé puisse être produit jusqu'à six mois après l'octroi du statut, sans prévoir de sanction ou conséquence opérationnelle sur le statut de SERM si le contrat signé n'est pas produit à cette échéance.

3.3.3. Chaque projet de SERM devrait inclure une analyse préalable d'une première phase d'accroissement de l'offre sans investissements lourds, ou avec des investissements limités

Sur la base de l'analyse de l'échantillon et au stade d'avancement des projets de SERM étudiés, la définition d'une cible précise en termes de services de mobilité et d'une trajectoire pour l'atteindre (avec par exemple des mises en service partielles) est diversement avancée selon les territoires.

La mission souligne l'intérêt de phaser le développement des projets de SERM (définition d'étapes de mise en service, appuyées sur l'identification de travaux nécessaires) **et d'identifier des gisements d'augmentation de l'offre à infrastructures constantes ou avec des investissements limités** : exploiter ces gisements est efficient en termes d'amélioration de l'offre dans des délais rapides et d'optimisation des ressources publiques.

Certains projets de SERM nécessitent la réalisation de travaux pour permettre le déploiement complet de l'offre supplémentaire envisagée, sans nécessairement que la réalisation de la totalité de ces travaux ne conditionne de premières augmentations d'offre (cf. projet de Bordeaux).

L'ART a comparé dans son rapport 2022 les capacités du réseau utilisé par chacun des 15 projets SERM étudiés dans le cadre du COI et conclut qu'il existe une capacité résiduelle significative avant même tout investissement lourd de développement⁹⁸ dans le réseau (cf. annexe III). Le matériel roulant existant peut également être davantage utilisé lorsqu'il s'agit d'abord d'élargir l'amplitude journalière de desserte ou de renforcer l'offre en heures creuses, avant qu'une augmentation du parc ne devienne nécessaire. Au-delà de cette première approche, il paraît incontournable que les études de préfiguration permettent d'objectiver ce sujet notamment pour les projets de SERM n'ayant pas fait l'objet de première phase de déploiement et qui supposent des investissements massifs (projet de Lille par exemple).

La mission recommande ainsi aux porteurs de projets et à l'État d'examiner la faisabilité d'un premier renfort d'offre, sans attendre des investissements lourds (qui mettent plus de temps à être déployés) : cela peut être du renfort ferroviaire en heures creuses ou des services nouveaux sur le réseau routier (cars express par exemple). Par exemple, la réflexion sur les cars express a des degrés de maturité divers d'un projet à l'autre : elle est ainsi embryonnaire à Toulouse, alors que des services sont déjà développés à Grenoble et Bordeaux.

Proposition n° 5 : Pour les projets de SERM sollicitant le statut, examiner la faisabilité d'inclure dans la trajectoire de déploiement du projet une première phase d'accroissement d'offre sans investissements lourds sur les infrastructures ferroviaires (« quick win ») : renforcement de l'offre ferroviaire sans investissement, ou avec des investissements limités, par exemple cars express et voies réservées (porteurs de projets et État).

⁹⁸ Sachant que par ailleurs, l'ART estime que l'accélération de l'effort de régénération et modernisation du réseau (+ 1,5 Md€/an d'ici 2027) est une condition nécessaire à la disponibilité du réseau (*Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042)*, rapport de l'ART, juillet 2023).

4. Pour le financement des projets de SERM, l'ensemble des leviers existants à la main des AOM doivent d'abord être mobilisés, avant d'envisager d'éventuelles ressources nouvelles

4.1. Pour le financement des AOM en général et des projets de SERM en particulier, trois catégories de ressources peuvent être analysées : les leviers à la main des AOM, les dispositifs de financement existants et des ressources nouvelles

Dans la partie 1 du présent rapport, l'analyse des comptes des collectivités ne met pas en évidence de difficulté générale de financement à court terme pour les collectivités. Pour autant, cela n'implique pas nécessairement qu'elles peuvent financer tous les projets envisagés, en investissement comme en exploitation, notamment dans les cas où les investissements envisagés à ce stade des projets sont très élevés, et/ou que la capacité financière des AOM concernées est déjà très contrainte.

De plus, il convient de rappeler que chaque offre nouvelle de transport de voyageurs engendre un déficit d'exploitation plus ou moins important selon les modalités retenues, du fait de la couverture partielle des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires. La mission a donc, conformément à sa lettre de commande, effectué une revue des potentielles ressources nouvelles pouvant être dédiées au financement des AOM en général et des projets de SERM en particulier : c'est l'objet des sections suivantes, en distinguant les leviers existants et à la main des AOM et les ressources nouvelles, d'origine fiscale par exemple.

4.1.1. Parmi les leviers existants et à la main des AOM, la dynamique naturelle du versement mobilité, le levier tarifaire et la mise en concurrence pour les services ferroviaires d'intérêt régional offrent des perspectives

Dans la présente section, la mission étudie les leviers directement à la main des AOM. D'autres leviers, en coordination avec les gestionnaires de voirie, pourraient être creusés : l'amélioration de la vitesse commerciale des bus, facteur de réduction des coûts d'exploitation, ou encore la réglementation et la tarification du stationnement, productrice de recettes et favorable au report modal.

4.1.1.1. Le levier tarifaire pourrait être davantage mobilisé

La tarification des services ferroviaires régionaux d'une part et des transports collectifs urbains d'autre part, a connu des tendances inverses ces dernières années :

- ◆ pour les services ferroviaires d'intérêt régional, augmentation plus rapide des recettes tarifaires que des charges d'exploitation entre 2019 et 2022, mais une quasi-stabilité en 2023 (cf. section 1.2.2.2) ;
- ◆ pour les transports collectifs urbains et périurbains, érosion du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (cf. section 1.2.3.2).

Pour les services ferroviaires régionaux, la couverture des coûts par les recettes commerciales, autour d'un tiers en France, se situe dans une moyenne relativement basse par rapport aux pays voisins : 36 % en Italie, 38 % en Allemagne, 65 % au Royaume-Uni, mais 25 % en Espagne⁹⁹.

⁹⁹ Source : IRG Rail, 12th IRG-Rail Market Monitoring Report, Working Document, mars 2024.

Rapport

Pour les transports collectifs urbains, le tableau 4, établi à partir du baromètre 2024 de l'association européenne des autorités organisatrices de la mobilité EMTA¹⁰⁰, montre que les usagers sont appelés à participer davantage qu'en France à la couverture des coûts d'exploitation sur une partie du territoire européen. Le taux de couverture de ces coûts par les recettes est supérieur à 35 % dans 11 des 20 villes étrangères de l'échantillon du tableau 4.

Tableau 4 : Taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes commerciales en matière de transport urbain en Europe

Ville	Taux de couverture	Ville (suite)	Taux de couverture
Amsterdam	54 %	Lyon	53 %
Athènes	42 %	Oslo	35 %
Barcelone	36 %	Prague	23 %
Belgrade	19 %	Sofia	21 %
Bucarest	17 %	Stockholm	36 %
Budapest	29 %	Stuttgart	38 %
Copenhague	59 %	Toulouse	29 %
Cracovie	39 %	Turin	38 %
Francfort	38 %	Valence	50 %
Helsinki	45 %	Varsovie	23 %
Lisbonne	59 %	Vilnius	28 %

Source : Baromètre 2024 European Metropolitan Transport Authorities (EMTA) - données 2023.

La mission a simulé l'effet d'une augmentation des recettes tarifaires à l'échelle des six projets de SERM de son échantillon¹⁰¹. Un point d'augmentation des recettes tarifaires représente 15 M€ en 2022 à l'échelle des six projets. Pour contrer l'érosion tarifaire, une hausse chaque année selon l'inflation¹⁰² représente 293 M€ en cumulé sur la période 2023-2030. Une hausse chaque année d'un point au-dessus de l'inflation (en lien avec l'amélioration de l'offre) représente 439 M€ en cumulé sur la même période.

Par ailleurs, de manière qualitative, la mission a pu constater un certain développement de la gratuité totale¹⁰³ ou partielle¹⁰⁴ des transports collectifs, illustré par les éléments suivants :

- ♦ en octobre 2024, 43 villes proposent des réseaux de transport gratuit pour la majorité des usagers en France métropolitaine hors Île-de-France¹⁰⁵ ;
- ♦ deux AOM comprises dans des projets de SERM sur 24 mettent en œuvre la gratuité totale : pour la majorité des usagers : Montpellier et Côte d'Opale (Dunkerque) ;

¹⁰⁰ EMTA regroupe 35 AOM de 21 pays européens. Elles desservent 100 millions d'habitants.

¹⁰¹ En retenant les hypothèses suivantes :

- services ferroviaires uniquement à l'échelle régionale, sans détourner les services relevant strictement des projets de SERM ;

- recettes tarifaires des TCU dans les AOM métropolitaines, sans inclure les recettes dans les AOM périurbaines.

Les données utilisées sont celles de 2022, données les plus récentes dans l'enquête TCU du GART. Les détails figurent dans l'annexe IV.

¹⁰² Hypothèses d'inflation retenues, issues du PSTAB 2024-2027 puis figées à leur niveau de 2027 de 2028 à 2030 : 2023 (4,90%), 2024 (2,50%), 2025 (1,70%), 2026 (1,75%), 2027 (1,75%), 2028 (1,75%), 2029 (1,75%), 2030 (1,75%).

¹⁰³ La gratuité totale désigne une gratuité des transports qui s'applique à tous les usagers, sans distinction particulière. Elle peut être réservée aux résidents d'une agglomération. Source : étude du Cerema, *Gratuité partielle ou totale : quels enjeux pour les réseaux de transport ?*, août 2024.

¹⁰⁴ La gratuité partielle est définie ainsi par le Cerema : « elle s'applique à un contexte d'usage bien particulier (uniquement le week-end par exemple) ou à une catégorie précise d'usagers (jeunes ou personnes âgées par exemple) ou bien encore à un mix des deux » (source : étude Cerema d'août 2024, mentionnée supra).

¹⁰⁵ Source : Observatoire des villes du transport gratuit.

- ♦ Strasbourg (transports urbains¹⁰⁶) et Occitanie (sur les TER et cars interurbains pour les trajets réalisés au-delà d'un seuil¹⁰⁷), deux sites de l'échantillon, pratiquent la gratuité totale ou partielle pour les jeunes ;
- ♦ d'autres projets de gratuité sont annoncés sur le territoire de projets de SERM : par exemple, les élus d'Artois Mobilités ont voté pour la gratuité totale sur le territoire des agglomérations de Lens-Liévin, Hénin-Carvin et Béthune-Bruay à compter de 2026¹⁰⁸ (projet de SERM de Lille).

D'après l'étude du Cerema d'août 2024 sur la gratuité totale ou partielle dans les transports¹⁰⁹ : *« Si ces politiques de gratuité, totales ou partielles, existent depuis plus de 50 ans, leurs développements semblent s'accélérer depuis ces dix dernières années. Ainsi, depuis 2010, ce sont près de 28 réseaux urbains qui ont mis en place des politiques de gratuité alors que seulement 17 réseaux proposaient ces politiques précédemment », ce qui vient confirmer que la gratuité totale ou partielle se développe.*

La mission alerte, comme le GART et comme l'avait fait le rapport Duron de 2021¹¹⁰, sur les signaux montrant un développement de la gratuité totale ou partielle pour les transports en commun et la fragilisation du modèle économique des AOM en résultant : ce faisant, les AOM se privent de ressources pour financer l'exploitation et dégager un autofinancement pour leurs investissements futurs. Une étude réalisée en 2019 à la demande du GART¹¹¹ concluait que l'impact de la gratuité sur le report modal de la voiture particulière vers les transports publics reste très difficile à mesurer et qu'aucune étude ne permet de démontrer que la gratuité apporte des réponses à des problématiques sociales telles que l'isolement de certaines catégories de population, ou encore, l'insuffisance de mixité sociale. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une politique de progression dynamique des tarifs peut se faire conjointement avec la mise en place de dispositifs de tarification sociale ou solidaire¹¹², afin de ne pas évincer les populations les plus modestes des transports en commun.

4.1.1.2. L'ouverture à la concurrence sur les services ferroviaires d'intérêt régional semble induire des gains d'efficacité et de productivité, offrant ainsi de nouvelles marges de manœuvre aux régions

Depuis fin 2023, les nouvelles conventions de services publics ferroviaires sont obligatoirement mises en concurrence. **L'ART, sur la base des expériences européennes notamment et comme mentionné à la section 1.3.1, et du coût du train.km qui y est constaté, estime que des gains de 20 à 30 % du coût du train.km sont possibles grâce à la mise en concurrence.** Dans les premiers retours d'expérience des lots attribués après mise en concurrence¹¹³, des gains sont attendus en termes de qualité de service, d'offre produite et de coûts d'exploitation.

¹⁰⁶ Gratuité totale pour les jeunes de moins de 18 ans, résidents de la métropole.

¹⁰⁷ Démarche « plus = zéro » pour les jeunes de 12 à 26 ans : en réalisant plus de 11 trajets par mois, les trajets suivants dans le mois deviennent gratuits.

¹⁰⁸ Source : Observatoire des villes du transport gratuit.

¹⁰⁹ Étude Cerema d'août 2024, mentionnée *supra*.

¹¹⁰ Rapport sur le modèle économique des transports collectifs, M. Philippe Duron, juillet 2021.

¹¹¹ *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, ITER, 2019.

¹¹² Les tarifications sociales ciblent les statuts individuels de l'utilisateur (par exemple : étudiant, chômeur, famille nombreuse). Quant aux tarifications solidaires, elles sont calculées en fonction du quotient familial qui prend en compte le revenu fiscal de référence du foyer considéré (source : étude Cerema d'août 2024, mentionnée *supra*).

¹¹³ À la mi 2024, hors Île-de-France, cinq lots ont d'ores et déjà été mis en concurrence et attribués : deux en Provence-Alpes-Côte d'Azur, un en Pays de la Loire, un en Hauts-de-France, un en Grand Est comprenant également la gestion de la ligne.

Par ailleurs, dans son bilan du marché ferroviaire en 2022, l'ART relève qu'au train.km le coût est passé de 29 € en 2019 à 25 € en 2022 aux conditions économiques de 2022, soit une diminution de 14 %¹¹⁴. Cette baisse du coût au train.km a donc commencé à offrir des marges de manœuvre aux régions dans le secteur des mobilités. **Cette dynamique concerne en effet également les renégociations de conventions avec SNCF Voyageurs jusqu'à fin 2023 : une partie des gains potentiels estimés par l'ART est donc déjà engrangée par les régions et ce mouvement devrait se poursuivre avec la généralisation de la concurrence.** Toutefois, un surcroît d'investissement dans un premier temps sur les ateliers de maintenance et le matériel roulant est attendu.

4.1.1.3. Le versement mobilité est une recette dynamique, qui devrait continuer à croître d'un point au-dessus de l'inflation d'ici 2027, il offre en outre dans sa mise en œuvre actuelle un gisement non utilisé de 243 M€

Le versement mobilité (VM), contribution patronale sur la masse salariale des entreprises (secteurs privé comme public) de plus de onze salariés, est une ressource affectée aux AOM locales pour leurs dépenses de transport.

Une AOM locale peut lever du VM à la condition d'exploiter une ligne régulière de transport, à l'exception des régions ayant pris la compétence d'AOM locale à la place d'une communauté de communes. Le CGCT fixe des taux plafond en pourcentage de la masse salariale assujettie, qui dépendent de plusieurs caractéristiques : taille de la population de l'AOM (avec un premier seuil à 10 000 habitants), projet ou exploitation d'une ligne de transport en commun en site propre, présence d'une commune touristique, EPCI.

Les recettes de versement mobilité, s'élevant à 11,2 Md€ en 2023 dont 5,7 Md€ hors Île-de-France, reflètent la structure et la dynamique de l'emploi local, avec de fortes différences de rendement d'un territoire à l'autre (cf. carte 4). Dès lors, en raisonnant de manière à comparer les territoires entre eux, c'est-à-dire en calculant le rendement par habitant du VM à un taux de 1 %, **on constate que le potentiel de VM par habitant varie d'un facteur 1,7 entre des métropoles comme Nice et Toulouse.** En conséquence, il représente 34,0 % des recettes de fonctionnement du budget annexe « transport » à Nice mais 57,3 % à Toulouse (cf. annexe II).

Le VM est une ressource dynamique : en effet, le taux de croissance annuel moyen des recettes de VM atteint 5,7 % entre 1995 et 2023¹¹⁵. D'après l'hypothèse retenue pour projeter les recettes du VM sur les prochaines années, reposant sur les données du PSTAB (cf. section 1.3.2), le rendement du VM hors Île-de-France est estimé à 6,5 Md€ en 2027, soit un taux de croissance annuel moyen depuis 2023 de 3,2 %. Cette croissance est plus forte que l'inflation sur la période 2023-2027 (+ 0,7 point par rapport à l'inflation moyenne de 2,5 %).

En complément de cette dynamique naturelle du VM, la mission a mis en évidence des gisements non utilisés de VM, en identifiant des AOM dont le taux de VM est inférieur au taux plafond. **Si le gisement de VM non exploité aujourd'hui s'élève à 243 M€¹¹⁶ sur la France entière, il s'élève à 27 M€ sur les périmètres des six projets de SERM étudiés par la mission.** Ce gisement provient essentiellement de communautés d'agglomération (157 M€, soit 65 %) et également de syndicats mixtes ou d'établissements publics (66 M€, soit 27 %).

¹¹⁴ Le marché français du transport ferroviaire en 2022, ART.

¹¹⁵ À titre de comparaison, sur la même période, le produit intérieur brut (PIB) a crû à un taux annuel moyen de 3,0 % (PIB en euros courants).

¹¹⁶ Ce gisement est calculé à l'échelle des AOM qui lèvent du VM. Il n'a pas été possible d'estimer un gisement dans les ressorts territoriaux d'AOM qui ne lèvent pas le VM, que cela soit par choix de gestion ou du fait de non-remplissage des critères.

Ce gisement est modeste (moins de 5 % de la recette de VM hors Île-de-France en 2023) mais constitue une recette potentielle récurrente. Par exemple, à Grenoble, au sein du SMMAG seule la métropole a son taux de VM au plafond : la mission identifie un gisement de VM au sein de la communauté de communes du Grésivaudan, qui a transféré sa compétence d'AOM au SMMAG, à environ 8,6 M€.

En complément du VM, le CGCT introduit le versement mobilité additionnel (VMA), qui peut être levé par un syndicat mixte SRU (cf. section 3.1.3). Son taux plafond est de 0,5 % de la masse salariale des entreprises de plus de onze salariés, situées dans une aire urbaine au sens de l'Insee¹¹⁷.

Les règles pour instaurer le VMA, notamment vis-à-vis du cumul avec le VM, sont très complexes et sont diversement appliquées sur le territoire national, ce qui pose un problème de lisibilité de la norme et d'équité d'un territoire à l'autre. Il s'agit pourtant d'un levier pour la mise en place de syndicats mixtes SRU, dont la mission a pu constater l'intérêt pour les projets de SERM.

Pour la mission, il est important de toiletter le dispositif de VMA en simplifiant les règles de cumul entre le VM et le VMA : cette mesure peut avoir des « effets de bord » en termes de pression fiscale pour les entreprises (même à taux constant de 0,5 % de la masse salariale¹¹⁸), elle est néanmoins nécessaire pour assurer la lisibilité du dispositif et son application uniforme à l'échelle nationale.

Une autre mesure de simplification consisterait à permettre aux régions qui exercent la compétence d'AOM locale de lever le VM sur le ressort territorial de cette AOM, sous les mêmes conditions que les autres AOM (c'est-à-dire l'organisation d'une ligne régulière de transport). En effet, la mission n'a pas identifié de raison pertinente justifiant cette exclusion des régions. Il n'a toutefois pas été possible de chiffrer l'impact de cette mesure avec les données disponibles¹¹⁹.

Proposition n° 6 : Simplifier le versement mobilité (VM) et le versement mobilité additionnel (VMA) par les mesures suivantes (DGITM, DGCL) :

1/ Permettre aux régions qui sont AOM locales de lever du VM sur le territoire des communautés de communes auxquelles elles se sont substituées pour la compétence d'AOM, dans les mêmes conditions que les autres AOM locales (service régulier de transport de personnes) ;

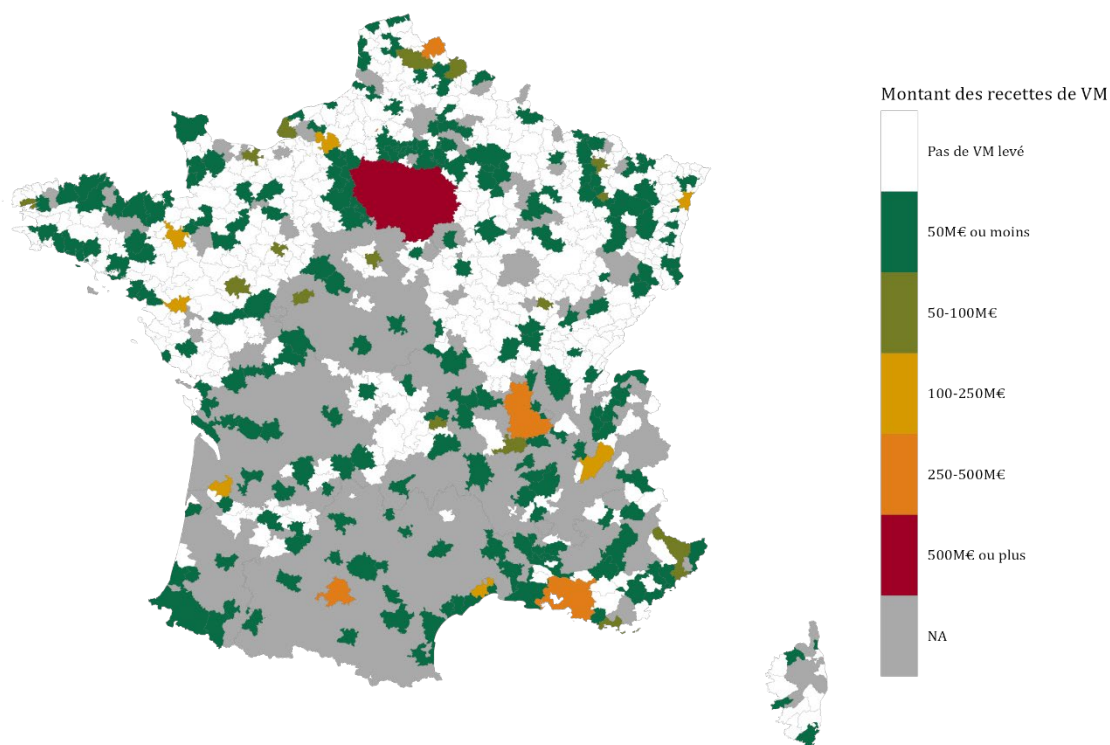
2/ Toiletter le dispositif de VMA en simplifiant les règles de cumul entre le VM et le VMA, en le basant sur la nouvelle nomenclature de l'Insee (aires d'attraction des villes).

¹¹⁷ Plus précisément, il s'agit des aires urbaines et des communes multipolarisées des grandes aires urbaines. L'Insee a remplacé cette classification par celle d'aire d'attraction des villes en 2020.

¹¹⁸ Cela impliquerait que pour certaines entreprises, le taux de prélèvement pourrait être réhaussé de 0,5 %.

¹¹⁹ Il a ainsi été impossible de reconstituer des assiettes de cotisation au VM là où il n'est pas levé aujourd'hui.

Carte 4 : Montants de recettes de versement mobilité par AOM en 2023



Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données. Note : les zones en gris sont des AOM appartenant au ressort territorial de régions ayant pris la compétence d'AOM locale. Les données sont manquantes du fait que ces régions ne peuvent pas lever de VM.

4.1.2. La question d'allouer des ressources nouvelles au financement des AOM en général, ou aux projets de SERM en particulier, ne se pose pas à court terme ; toutefois une vingtaine de mesures de ressources nouvelles ont d'ores et déjà été examinées

Dans les parties 1 et 2 du présent rapport, la mission montre qu'il n'y a pas d'impasse générale de financement à court terme pour les AOM, bien qu'il puisse exister des cas particuliers. *Via* le CPER 2023-2027, l'État cofinance d'ores et déjà des études et travaux pour les projets de SERM (cf. section 2.3.2). Les 2,7 Md€ (tous financeurs) inscrits au volets mobilité 2023-2027 des CPER paraissent pouvoir couvrir les besoins, s'agissant des infrastructures éligibles (c'est à dire hors matériel roulant et transports collectifs urbains), pour cette période (cf. annexe III échantillon). **Pour ces ouvrages, la question d'allouer d'éventuelles ressources nouvelles ne se pose pas à court terme, mais dans une perspective de quelques années.** En outre, les éventuelles ressources supplémentaires pourront être échelonnées dans le temps, en lien avec le nécessaire phasage dans le temps des projets de SERM, qui ont des maturités variées (cf. section 3.3.2).

4.1.2.1. La mise en place de ressources nouvelles budgétaires ou via de nouvelles taxes ne devrait être envisagée que si les AOM s'engagent à pleinement utiliser les leviers à leur main

Pour la mission, il ne serait pas pertinent de mettre en place de nouvelles ressources fiscales ou des contributions budgétaires supplémentaires de l'État si les AOM ne mobilisent pas pleinement les leviers à leur main (à l'encontre par exemple, des projets de gratuité ou de stagnation des recettes tarifaires).

La pérennité du modèle de financement des mobilités passe en effet par un nécessaire équilibre entre les contributeurs : les employeurs, les usagers (quotidiens et occasionnels) et les contribuables locaux. Quant au levier des recettes tarifaires, la tarification pourrait évoluer *a minima* comme les dépenses de fonctionnement à périmètre constant d'offre voire au-delà en lien avec l'accroissement de l'offre de service.

Si l'État doit s'engager davantage par la mise en place de ressources budgétaires ou fiscales supplémentaires, des engagements du côté des collectivités doivent également être pris.

Proposition n° 7 : Pour le plan de financement prévu pour l'octroi du statut et sa partie exploitation, inclure un engagement des collectivités parties prenantes à utiliser de manière équilibrée et suffisamment dynamique les leviers à leur main : ressources fiscales et contributives existantes (notamment le versement mobilité) et autres recettes à leur main (recettes tarifaires et contribution des collectivités) (DGITM).

Une complexité supplémentaire réside dans le fait que les grands projets ferroviaires de lignes nouvelles déjà existants sur plusieurs territoires de projets de SERM mobilisent une partie du potentiel fiscal local (cf. section 2.3.1) mais aussi les capacités d'investissement des collectivités¹²⁰.

Par ailleurs, dans le champ des services de transports collectifs urbains, l'État soutient le développement de l'offre par l'outil des appels à projets transports en commun en site propre et pôles d'échanges multimodaux. Cet outil présente l'avantage de flécher des financements sur des projets, après analyses multicritères, ce que ne permet pas la création de nouvelles recettes locales non ciblées. Il permet également d'encourager des cofinancements de la région.

Proposition n° 8 : Si l'État souhaite continuer à soutenir les acteurs locaux dans leurs projets de développement de l'offre de transports collectifs urbains (TCU), notamment dans le volet TCU des projets de SERM, privilégier l'outil existant des appels à projets transports en commun en site propre et pôles d'échanges multimodaux.

4.1.2.2. Une vingtaine de mesures non-fiscales et fiscales sont expertisées à travers une analyse multicritère portant sur la faisabilité, le rendement, l'effet économique et l'acceptabilité

Conformément à sa lettre de commande, la mission a expertisé une vingtaine de mesures nouvelles permettant de dégager des ressources supplémentaires, issues notamment de l'écosystème des transports (GART ou Régions de France). La mission ne prend pas parti pour l'une ou l'autre de ces mesures : son objectif est de dresser un panorama de ces propositions de ressources nouvelles et de leurs avantages et inconvénients, à l'attention des décideurs.

Au regard de l'ensemble de ces mesures analysées dans l'annexe IV, une grille multicritère est proposée, permettant d'identifier les enjeux saillants en termes de rendement, d'effet économique, de faisabilité juridique et pratique et d'acceptabilité de chaque mesure (cf. tableau 5). La mission attire notamment l'attention sur la distinction qui doit être faite entre augmentation de taxes existantes, ajout d'une taxe additionnelle sur une taxe existante, et création pure et simple d'une taxe nouvelle, au regard des critères de simplicité du paysage fiscal d'une part, et de coût des circuits de collecte à mettre en place d'autre part.

¹²⁰ Notons également à cet égard le grand projet de Canal Seine Nord Europe en région Hauts-de-France.

De manière transversale pour toutes les propositions, des choix seront nécessaires sur trois points afin d'arbitrer les modalités relatives à l'affectation des ressources nouvelles :

- ◆ s'il est décidé que les recettes supplémentaires ont vocation à financer les projets de SERM, les modalités d'affectation restent à définir puisque cela nécessiterait l'existence d'une structure de gouvernance *ad hoc* qui corresponde au SERM (par exemple un syndicat mixte SRU, un groupement d'intérêt public (GIP), ou établissement public local *ad hoc* type EPL « article 4 » de la LOM) ;
- ◆ pour les mesures concernant des taxes additionnelles ou augmentation de taux dont les recettes initiales abondent le budget général, deux options existent, soit flécher la recette supplémentaire sur des dépenses de transport soit sur une autre entité que celle percevant la taxe initiale, par exemple en affectant une part régionale d'une taxe intercommunale à la région ;
- ◆ enfin, pour les mesures d'origine budgétaire nationale (par exemple la mobilisation des recettes du marché des quotas carbone), une clé de répartition devrait être définie pour affecter les montants de recettes selon des critères non encore identifiés : un passage par l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT), qui bénéficie déjà de telles ressources, pourrait alors être envisagé.

Enfin, si l'État décidait d'augmenter les ressources allouées aux AOM par la contribution des employeurs au titre du versement mobilité et ce malgré les effets induits en matière de coût du travail, c'est-à-dire en allant au-delà de la simplification du versement mobilité que la mission recommande *supra* (cf. proposition n°6), différentes manières d'y parvenir ont été étudiées par la mission, *via* plusieurs scénarios : la mission estime que la mesure la plus pertinente serait de rendre le versement mobilité additionnel (VMA) réellement additionnel plutôt qu'interstitiel comme c'est le cas aujourd'hui¹²¹, afin d'inciter à la coordination entre AOM : cela prendrait la forme d'un taux fixe s'ajoutant au VM, en le modulant à la baisse par rapport au taux actuel du VMA de 0,5 % maximum de la masse salariale. En effet, la généralisation d'un taux additionnel élevé de 0,5 % de la masse salariale pourrait avoir des effets économiques négatifs : dans cette hypothèse, un taux plus modeste pourrait être retenu. Le rendement de cette option, qui est une variante du scénario de replafonnement du VM, a été chiffrée dans le tableau qui suit, ainsi que les surcoûts induits pour les employeurs (au sein de l'annexe IV).

¹²¹ Aujourd'hui, le VMA est qualifié d'interstitiel car il ne peut être levé que dans les ressorts territoriaux d'AOM de moins de 100 000 habitants, en zone peu dense donc.

Rapport

Tableau 5 : Tableau récapitulatif des mesures expertisées selon une analyse multicritère

Ressource	Type d'acteur sollicité	Effet économique, social, environnemental	Rendement estimé	Faisabilité pratique
Nouvelles ressources (taxes nouvelles)				
Mise en place d'une éco-contribution poids lourds	Poids-lourds du secteur du TRM ¹²²	- Enjeu fort d'acceptabilité économique - Sobriété du transport de marchandises, report vers le ferroviaire	Pour la Collectivité européenne d'Alsace, en 2025, pourrait générer 64 M€/an avec un tarif de 0,15 €/km	La technologie de boîtiers embarqués (OBU) pour identifier les PL permet de limiter nettement le coût de gestion ¹²³
Mise en place de péages urbains à l'entrée des métropoles	Usagers, propriétaires de véhicules individuels	- Enjeu fort d'acceptabilité sociale - Mesure désincitative à l'usage de la voiture	Non chiffré (fonction du périmètre et du niveau)	Surcoût d'investissement et d'exploitation à déterminer
Mise en place d'une taxe régionale sur les VL et les VUL ¹²⁴	Utilisateurs de VL et de VUL	- Enjeu d'acceptabilité sociale - Non identifié sans différence de taux entre véhicules thermiques et électriques	Pour la France, une taxe de 20 €/an pourrait représenter 785 M€ ₂₀₂₃ /an	Circuit de collecte à mettre en place
Mise en place d'une taxe régionale additionnelle sur les permis de conduire	Usagers des véhicules particuliers	Non identifié	Pour une taxe de 25 €, le rendement varierait de 2,6 M€ ₂₀₂₃ à 1,7 M€ ₂₀₂₃ par an selon les régions	Circuit de collecte à mettre en place
Mise en place d'une taxe annuelle sur les bureaux, commerces, entrepôts et stationnement (TSB)	Entreprises propriétaires de locaux	- Renchérissement du coût d'occupation des locaux commerciaux - Réduction des surfaces de stationnement favorable au report modal	Sur l'échantillon ¹²⁵ , à date de l'état du cadastre fin 2024, une TSB départementale pourrait représenter 77 M€/an	Circuit de collecte à mettre en place ¹²⁶
Mise en place d'une taxe pour la création de bureaux (TSBSC)	Entreprises propriétaires d'immobilier	Renchérissement du coût des locaux commerciaux	Sur l'échantillon, à date de l'état du cadastre fin 2024, la TCBCS pourrait représenter 269 M€/an	Nouveau circuit de collecte à mettre en place

¹²² Transport routier de marchandises (TRM).

¹²³ Un coût de 40 à 50 M€ pour une couverture France entière avait été estimé par le rapport n° 010144-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) *Participation du transport routier au financement des infrastructures* juin 2015.

¹²⁴ VL : véhicules légers ; VUL : véhicules utilitaires légers.

¹²⁵ Échantillon des six projets de SERM analysé plus précisément par la mission : Grenoble, Nice, Strasbourg, Lille, Toulouse et Bordeaux.

¹²⁶ La mise en œuvre récente en PACA a exigé des efforts significatifs en raison d'un circuit non-dématérialisé pour le recouvrement.

Rapport

Ressource	Type d'acteur sollicité	Effet économique, social, environnemental	Rendement estimé	Faisabilité pratique
Ressources existantes				
Augmenter la contribution des usagers	Usagers des transports	Enjeu d'acceptabilité sociale, qui peut être tempéré par une tarification sociale et solidaire	Sur l'échantillon ¹²⁷ : une hausse de 1 % des recettes de 2022 : 15 M€ en 2023 et jusqu'à 439 M€ en cumulé d'ici 2030 ¹²⁸	Circuit existant
Sur-péage pour les VL et VUL sur le réseau routier national concédé (RRN-C)	Utilisateurs du RRN-C propriétaires de VL et VUL et touristes	- Enjeu d'acceptabilité sociale - Mesure désincitative à l'usage de la voiture	Sur l'échantillon ¹²⁹ , un sur-péage de 0,2 € représenterait 52 M€/an (sur la base des trafics de 2019)	Circuit existant
Réduction du remboursement partiel de TICPE sur le gazole routier	Entreprises du secteur du TRM notamment français	- Pourrait renchérir le coût des marchandises transportées - Forts enjeux d'acceptabilité	En 2023, un relèvement de 0,01 €/l du taux réduit représente environ 70 M€/an (France entière)	Circuit existant
Taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation	Propriétaires de tous types de véhicules	- Enjeu d'acceptabilité sociale - Pourrait inciter au report modal sur les transports collectifs	En 2024, avec une augmentation des taux actuels de 5 € sur toutes les régions : 186 M€/an (France entière)	Circuit existant
Augmentation des recettes de stationnement (périmètre et tarif)	Usagers des véhicules particuliers ou professionnels	- Enjeu d'acceptabilité local - Pourrait inciter au report modal sur les transports collectifs ou modes actifs	Non chiffré	Circuit existant
Replafonner les taux du versement mobilité	Employeurs publics et privés	Renchérissement du coût du travail et hausse des impôts de production	Sur l'échantillon, une hausse de 0,1 % des taux effectifs du VM : 83 M€ ₂₀₂₃ /an ¹³⁰	Circuit existant
Baisser la TVA à 5,5 % pour les transports du quotidien ¹³¹	Ensemble des contribuables ¹³²	Effet sur les finances publiques : moindre collecte de TVA au niveau national de 678 M€	Le gain attendu d'une baisse de TVA pour les AOM représenterait 431 M€ en 2023 (France entière)	N.A.

¹²⁷ Pour ce chiffrage, le SERM de Nice est élargi avec les deux autres de la région PACA (Toulon et Aix-Marseille-Provence). Le périmètre comprend les recettes tarifaires de l'ensemble de la région et celle de la principale AOM du projet de SERM.

¹²⁸ Avec l'hypothèse d'une augmentation chaque année de [+ 1% + inflation] jusqu'en 2030.

¹²⁹ Échantillon des six projets de SERM analysé plus précisément par la mission : Grenoble, Nice, Strasbourg, Lille, Toulouse et Bordeaux. À partir de cette mesure et pour les suivantes dont le chiffrage est fait sur l'échantillon, en PACA le périmètre est uniquement Nice.

¹³⁰ Dans le périmètre France entière, le chiffrage s'élève à 357 M€.

¹³¹ Dans l'objectif de dégager des marges supplémentaires pour les AOM, sans baisse des tarifs pour les usagers.

¹³² Car la perte de TVA serait compensée dans les montants versés aux collectivités.

Rapport

Ressource	Type d'acteur sollicité	Effet économique, social, environnemental	Rendement estimé	Faisabilité pratique
Mise en place d'une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour	Touristes nationaux et internationaux	Effet économique négligeable car le surcoût de la nuitée est faible avec une surtaxe de 34 % ¹³³	Non chiffré	Lourdeur de gestion
Augmentation des DMT0	Ménages vendeurs et acquéreurs lors d'une transaction immobilière	- Effets négatifs à court-terme sur le marché du logement - Ressource procyclique	Sur l'échantillon (hors Strasbourg), en 2023, une hausse d'un point représenterait 618 M€/an	Circuit existant
Mise en place d'une TSE au profit des projets de SERM	Ménages et entreprises s'acquittant des taxes composant la TSE	- Effet socialement régressif de la taxe foncière - Effet macroéconomique potentiellement négatif si hausse de la taxe foncière	Sur l'échantillon, en 2023, une hausse d'un point représenterait 292 M€/an	Circuit existant
Augmenter la taxe d'aménagement ou créer une taxe additionnelle	Entreprises ou particuliers réalisant de travaux nécessitant une AU ¹³⁴	Charge fiscale plus élevée pouvant ralentir l'activité sur le marché de la construction immobilière ou de la rénovation	Sur l'échantillon, en 2023, une hausse d'un point représenterait 252 M€/an	Circuit existant
Affecter des recettes du marché européen des quotas carbone (ETS 1)	Entreprises échangeant des quotas carbone	Affectation d'une ressource à des investissements favorables à la décarbonation	Recettes restantes au-delà du plafond Anah : 0,9 Md€ en 2024, puis 2,1 Md€ à partir de 2025 (France entière)	N.A.
Majoration régionale de la TICPE	Utilisateurs de véhicules particuliers et VUL thermiques	- Enjeu fort d'acceptabilité sociale - Mesure désincitative à l'usage de la voiture thermique	En 2025, une majoration additionnelle de 2€/hl rapporterait 995 M€/an au niveau national ¹³⁵	Circuit existant
Taxe additionnelle aux taxes existantes sur les passagers aériens	Voyageurs touristiques et professionnels	Renforce le signal prix désincitatif du recours à l'avion	Estimé à 69 M€ ₂₀₂₃ /an pour une taxe unitaire de 1€/passager ¹³⁶	Circuit existant

Source : Mission. Note : TSE désigne la taxe spéciale d'équipement, TICPE désigne la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, maintenant renommée « fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons », DMT0 désigne les droits de mutation à titre onéreux.

¹³³ Le taux de 34 % est celui appliqué pour la TATS mise en place pour les projets LNPA, GPSO et LNMP.

¹³⁴ Autorisation d'urbanisme (AU).

¹³⁵ Cette recette est amenée à décroître, probablement de moins de 3% par an (source : DGEC) car l'électrification du parc de poids-lourds est plus lente que celle du parc de véhicules légers.

¹³⁶ Pour l'ensemble des aéroports (hors Ile-de-France et Corse) de trafic supérieur à un million de passagers.

4.2. Pour le financement de l'investissement des projets de SERM, hormis pour quelques cas particuliers, un modèle d'endettement à très long terme assis sur des recettes de taxes affectées ne semble pas présenter de plus-value

À la section 4.1.2, la mission a examiné la faisabilité et le rendement de mesures nouvelles pour le financement des AOM et des projets de SERM. Dans la présente section, il s'agit d'examiner les modalités de financement des projets de SERM en investissement¹³⁷ par le recours à l'emprunt. La mission a réalisé pour cela une analyse multicritère¹³⁸ des différentes voies envisageables de financement de l'investissement pour les infrastructures¹³⁹ dans les projets de SERM par endettement (cf. annexe IV pour les résultats détaillés).

Les voies suivantes sont examinées : endettement par les collectivités, endettement porté par la SGP, recours à une SPL, société d'économie mixte (SEM) ou un établissement public local sur le modèle de l'article 4 de la LOM, marché de partenariat. Il convient de noter que certaines de ces voies sont d'ores et déjà possibles (endettement porté par les collectivités, recours à une SPL/SEM, marché de partenariat), d'autres nécessitent des adaptations de gouvernance (recours à la SGP, cf. section 3.2) ou de nouvelles dispositions législatives (EPL article 4 de la LOM).

La loi permet en effet à la SGP d'intervenir en financement des projets de SERM : *« L'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent également participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain »* (article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris).

D'après les entretiens menés par la mission, les annonces autour de l'implication de la SGP ont pu conduire à la croyance que la SGP allait apporter un financement national aux projets de SERM : or, la SGP n'apporte pas de financement en tant que tel, mais une modalité éventuelle de financement par le recours à l'endettement. Il s'agirait de répliquer, tout en l'adaptant, le modèle de financement du Grand Paris Express, qui est basé sur un recours exclusif à l'emprunt, sans subvention budgétaire, dont le remboursement est effectué grâce à des recettes fiscales à assiette régionale (Île-de-France).

La loi ne précise pas si cette mission de financement s'inscrit seulement dans le cas où la SGP est maître d'ouvrage d'infrastructures ou non : à défaut, les deux cas semblent donc théoriquement possibles. La mission est toutefois très réservée sur l'option d'un financement par la SGP sans maîtrise d'ouvrage, qui éloignerait l'établissement de son cœur d'activité, pour en faire une structure mutualisant les financements de SERM.

Si en outre ce financement consistait en une taxe affectée à la SGP, indifférenciée selon les projets de SERM et à assiette nationale, une question majeure de maîtrise des financements et des projets de SERM par l'État et les collectivités serait posée : pour la mission, cette éventualité doit être écartée (cf. section 3.2.2).

¹³⁷ Les modalités de financement de l'exploitation sont abordées dans la section 3.3.2 et de manière plus détaillée dans l'annexe V dédiée à la gouvernance et aux modalités de financement.

¹³⁸ Les critères sont les suivants : faisabilité, coût, responsabilisation des prescripteurs, clarté des relations entre financeurs et maîtres d'ouvrage, possibilité de délégation de la compétence d'AOM, capacité à recevoir les produits de taxes et à s'endetter.

¹³⁹ Concernant le matériel roulant, des SPL peuvent être créées pour porter l'endettement.

Le coût du recours à la SGP comme financeur des projets s'apprécie selon deux effets :

- ♦ d'une part, s'agissant du niveau des taux emprunteurs, la SGP a un différentiel de taux de 28,5 points de base par rapport à l'État en octobre 2024. Seules les collectivités à la signature sur les marchés financiers moins bonne que la signature de la SGP peuvent avoir un intérêt à passer par elle ;
- ♦ d'autre part, s'agissant de la charge financière totale, le recours à un montage de type SGP étalant la dette sur 40 ou 50 ans conduit à accroître considérablement la charge totale des intérêts payés (autant voire plus de charges d'intérêt que de capital dans la situation actuelle des taux d'intérêt : par exemple, pour un capital emprunté de 8,0 Md€ sur une durée de 50 ans, à un taux de 3,2 %¹⁴⁰, le remboursement total s'élève à 16,2 Md€, dont 8,2 Md€ d'intérêts). Ce dernier point vaut également pour le recours à une SPL ou un établissement public local sur le modèle de l'article 4 de la LOM s'il est adopté pour étaler la charge sur une durée très longue.

Dès lors, hormis quelques cas particuliers : celui de Lille si le projet de SERM à l'étude maintient le niveau très élevé d'investissements ferroviaires actuellement envisagés, voire celui de Nice pour le projet de tramway compte tenu de la marge de manœuvre financière très limitée de Nice (cf. section 1.2.3.1), ou encore les grands projets ferroviaires à venir contribuant aux projets de SERM (ligne nouvelle Paris Normandie, contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise), il n'y a pas de plus-value à recourir à un montage reposant sur de l'endettement à très long terme remboursé grâce à des taxes affectées. En effet, cela induit des surcharges d'intérêts élevées sans nécessité.

De plus, emprunter à moins long terme peut avoir des vertus, notamment conserver des marges d'investissement à l'avenir, par exemple pour financer les investissements qui seront nécessaires au cours de la vie de ces ouvrages et matériels, et ne pas léguer de dette financière lourde aux générations suivantes.

Enfin, la mission identifie deux points de vigilance majeurs quant à ce rôle potentiel de la SGP :

- ♦ vis-à-vis des collectivités locales prescriptrices des projets de SERM, un risque de déresponsabilisation existe. En effet, en prenant l'hypothèse d'un projet de SERM financé par endettement de la SGP et affectation à cette dernière de recettes de taxes à assiette locales : si les recettes fiscales ne sont pas au niveau escompté attendu ou s'érodent dans le temps, comment responsabiliser les prescripteurs locaux pour augmenter les ressources allouées à la SGP (ou réduire l'ambition du projet), de manière à maintenir le montage financier initial ? Il existe un risque que les ressources ne soient pas complétées ni le programme modifié, escomptant une mutualisation du financement¹⁴¹ au sein de la SGP avec la garantie implicite de l'État. S'agissant de projets par nature très longs, cette même question se pose au fil des inévitables évolutions du programme ;
- ♦ vis-à-vis de l'État : aujourd'hui l'État apporte sa garantie implicite à la SGP pour le financement du Grand Paris Express et c'est un point que soulignent positivement les agences de notation. Dans le cas d'une extension de l'activité de financement de la SGP aux projets de SERM, l'État souhaite-t-il continuer à apporter sa garantie implicite, y compris dans le cas mentionné ci-dessus d'une érosion de recettes locales ? Et est-il légitime à le faire dans la mesure où les SERM sont des projets locaux portés par les collectivités locales ?

¹⁴⁰ C'est-à-dire le taux pondéré des obligations assimilables du Trésor pour une émission en décembre 2024 à horizon 2072, auquel on ajoute le différentiel de taux de la SGP avec l'État qui s'élève à 28,5 points de base.

¹⁴¹ En outre, il convient d'examiner les modalités concrètes de la mutualisation du financement et le cas échéant l'application de la loi bancaire.

Proposition n° 9 : Ne recourir à des montages financiers reposant sur de l'endettement à très long terme (au-delà de 30 ans) adossé à des recettes de taxes affectées, associant la SGP ou une autre structure de financement, que dans les cas de projets spécifiques, caractérisés par des montants qui excèdent les capacités financières usuelles des collectivités porteuses du projet. En cas de recours à la SGP, adapter sa gouvernance de manière à assurer pour chaque SERM une représentation des élus locaux concernés, une responsabilisation directe de ceux-ci dans la trajectoire financière du projet et une absence de garantie implicite de l'État via le statut national de l'EPIC actuel.

CONCLUSION

Ce rapport s'est attaché à traiter deux sujets distincts, bien qu'étroitement liés : la situation financière des autorités organisatrices de la mobilité d'une part et le financement des services express régionaux métropolitains (SERM) d'autre part.

Du fait de la maturité actuelle des projets et des données disponibles en résultant, il n'a pas été possible de conduire des projections financières globales à l'échelle des AOM, intégrant l'impact des projets de SERM. À l'issue du présent rapport, il est impératif de poursuivre les travaux pour affiner les chiffrages des coûts d'investissement et d'exploitation de ces projets, faisant suite à la stabilisation de leur périmètre (tant géographique qu'en termes de services inclus) ainsi qu'évaluer leur impact sur leur environnement, en particulier leur contribution réelle à l'effort de décarbonation. Il apparaît aussi indispensable de réaliser des projections intégrant l'impact de ces projets dans la trajectoire des collectivités porteuses des projets, et ce, avant l'octroi du statut et, le cas échéant, de ressources nouvelles.

La prochaine étape pour les projets de SERM est la demande du statut de SERM par les porteurs de projet, puis l'instruction et la délivrance du statut le cas échéant. Pour la mission, il s'agit d'une étape-clé, qui doit permettre de s'assurer de la maturité des projets et de sélectionner des projets ayant un bilan socio-économique et un bilan carbone positifs, concourant ainsi à la décarbonation des mobilités, qui est un des objectifs principaux assignés aux SERM par la loi.

Rapport

À Paris, le 23 janvier 2025
Les membres de la mission,

L'inspectrice générale des
finances,



Anne Paugam

L'inspectrice générale,



Régine Bréhier

L'inspectrice des finances,



Émilie Maysonnave

L'inspectrice générale,



Sophie Mougard

L'inspectrice des finances,



Pauline Callec

L'inspecteur général,



Olivier Milan

L'inspectrice des finances
adjointe,



Marie Truffier-Blanc

Avec le concours de
l'inspecteur général,

Michel Pinet

Le *data-scientist* au Pôle science des
données de l'IGF,



Olivier Pernet-Coudrier

ANNEXES ET PIÈCES JOINTES

LISTE DES ANNEXES ET DES PIÈCES JOINTES

ANNEXE I :	ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ RÉGIONALES
ANNEXE II :	ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ LOCALES
ANNEXE III :	ÉLÉMENTS D'ANALYSE DES PROJETS DE SERM À PARTIR D'UN ÉCHANTILLON DE SIX TERRITOIRES
ANNEXE IV :	ANALYSE DES NOUVELLES MESURES EN RECETTES
ANNEXE V :	GOUVERNANCE ET MODALITÉS DE FINANCEMENT
ANNEXE VI :	LE VERSEMENT MOBILITÉ
ANNEXE VII :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIÈCE JOINTE 1 :	LETTRE DE MISSION
PIÈCE JOINTE 2 :	NOTE DE LA DAJ DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

ANNEXE I

Analyse de la situation financière des autorités organisatrices de la mobilité régionales

SOMMAIRE

1. LES INTERVENTIONS DES RÉGIONS EN MATIÈRE DE TRANSPORTS NE SE LIMITENT PAS À LEURS COMPÉTENCES D'AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ (AOM) ET SE DIVERSIFIENT	1
1.1. Les AOM régionales disposent de plusieurs compétences	1
1.2. Les modes d'exercice des compétences d'AOM sont variées et évoluent, rendant les analyses et comparaisons difficiles.....	2
1.2.1. <i>Les régions exercent leurs compétences en matière de transports routiers (cars interurbains et scolaires) en mobilisant différents modes d'exploitation.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Les régions sont autorités organisatrices du transport ferroviaire régional, désormais soumis à la mise en concurrence</i>	<i>4</i>
1.3. Les régions jouent également un rôle de gestionnaire d'infrastructures et de financeur de grands projets de transport.....	6
1.3.1. <i>Les régions jouent un rôle croissant de gestionnaires d'infrastructures.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Les régions affectent des subventions d'investissement ou de fonctionnement à l'État et ses opérateurs pour des infrastructures nationales, aux collectivités infrarégionales et aux personnes et entreprises privées.....</i>	<i>6</i>
1.4. Une offre en hausse pour les transports ferroviaires régionaux, avec des disparités entre régions.....	8
2. SI LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIONS S'EST LÉGÈREMENT DÉGRADÉE EN MOYENNE ENTRE 2019 ET 2023, AUCUNE NE PRÉSENTE DE RISQUE D'INSOLVABILITÉ MAJEUR À COURT TERME	12
2.1. Du fait d'un ralentissement légèrement plus marqué des recettes par rapport aux dépenses, la situation financière des régions s'est modérément dégradée entre 2019 et 2023.....	12
2.1.1. <i>Entre 2019 et 2023, les recettes totales des régions métropolitaines hors Île-de-France se sont légèrement contractées tandis que les dépenses totales sont restées globalement stables en euros constants.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Côté fonctionnement, entre 2019 et 2023, les recettes des régions ont nettement décru en volume, ainsi que leurs dépenses, en lien avec la baisse des dépenses d'intervention.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>Côté investissement, les recettes comme les dépenses des régions ont connu une augmentation entre 2019 et 2023.....</i>	<i>35</i>
2.1.4. <i>Les ratios financiers des régions se sont dégradés entre 2019 et 2023, les dépenses ayant progressé plus rapidement que les recettes.....</i>	<i>39</i>
2.2. Toutefois, les indicateurs de santé financière des régions restent en-deçà des seuils d'alerte définis par les institutions financières, mais avec de fortes disparités régionales.....	48
2.2.1. <i>Si la situation financière des régions s'est dégradée en 2023, cela fait suite à deux années d'amélioration.....</i>	<i>48</i>
2.2.2. <i>Malgré une légère dégradation de leurs ratios financiers, les régions ne présentent pas, à ce stade, de risque d'insolvabilité majeur.....</i>	<i>48</i>

3. LA FONCTION TRANSPORTS REPRÉSENTE LE DEUXIÈME POSTE DE DÉPENSES DES RÉGIONS, PRINCIPALEMENT PORTÉ PAR LE TRANSPORT FERROVIAIRE.	51
3.1.1. <i>En 2022, les dépenses liées aux transports représentent en moyenne 36 % des dépenses de fonctionnement et 26 % des dépenses d'investissement des régions métropolitaines.....</i>	<i>51</i>
3.1.2. <i>Entre 2019 et 2023, les sections fonctionnement et investissement du compte des transports des régions métropolitaines hors Île-de-France ont été davantage alimentées par leur budget général.....</i>	<i>53</i>
3.1.3. <i>Le transport ferroviaire constitue le poste le plus important des dépenses de fonctionnement des régions en matière de transports</i>	<i>59</i>
3.1.4. <i>Les dépenses de services ferroviaires progressent principalement du fait du matériel roulant et des péages d'infrastructure, mais le taux de couverture des dépenses par les recettes commerciales progresse.....</i>	<i>61</i>
3.1.5. <i>Les ressources des régions ont soutenu une croissance modérée de l'offre de transport ferroviaire entre 2019 et 2023, qui a rencontré une demande en forte croissance.....</i>	<i>64</i>
4. L'ANALYSE PROSPECTIVE DU COMPTE DE TRANSPORT DES RÉGIONS ET, PLUS SPÉCIFIQUEMENT, DU TRANSPORT FERROVIAIRE, INDIQUE QUE LE SOLDE DE CE DERNIER POURRAIT SE DÉGRADER À L'HORIZON 2030.....	67
4.1. <i>Les objectifs de sobriété énergétique et de décarbonation auront un effet sur les trajectoires financières des AOM régionales, difficile à évaluer</i>	<i>67</i>
4.2. <i>Selon les hypothèses retenues, notamment sur l'évolution des recettes tarifaires, le solde de la section fonctionnement transports se dégraderait plus ou moins rapidement à l'horizon 2030</i>	<i>69</i>
4.2.1. <i>La mission a réalisé une simulation toutes choses égales par ailleurs relative à la section de fonctionnement du compte des transports qui suggère, selon les hypothèses retenues, une dégradation à venir de son solde pour les régions</i>	<i>69</i>
4.2.2. <i>Des facteurs sont susceptibles d'infléchir les trajectoires en fonctionnement</i>	<i>70</i>
4.2.3. <i>Dans une hypothèse de maintien du taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales, les régions devront augmenter leur contribution aux services ferroviaires de 3,7 % par an de 2022 à 2030</i>	<i>77</i>
4.3. <i>Côté investissement, les régions sont déjà engagées sur des investissements importants en matière d'infrastructures de transports pour les 5 à 10 ans à venir</i>	<i>78</i>
4.3.1. <i>Les contrats de plan État Régions, volets mobilités 2023-2027 : des engagements en croissance, une réorientation partielle vers les modes alternatifs à la route, dont les projets de SERM</i>	<i>79</i>
4.3.2. <i>Quatre régions sont fortement engagées dans le financement de grands projets d'infrastructures ferroviaires ou fluviales de transports.....</i>	<i>85</i>

1. Les interventions des régions en matière de transports ne se limitent pas à leurs compétences d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et se diversifient

1.1. Les AOM régionales disposent de plusieurs compétences

Depuis la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM ») (article L1231-3 du code des transports), la région est devenue autorité organisatrice de la mobilité (AOM) régionale, étendant sa compétence à l'ensemble des outils et solutions de mobilité des personnes, comme les AOM locales issues du bloc communal.

Elle est compétente pour organiser les services d'intérêt régional, qu'il s'agisse :

- ◆ des services réguliers de transport public (dont services ferroviaires) ;
- ◆ des services de transport à la demande ;
- ◆ des services de transport scolaire ;
- ◆ des services relatifs aux mobilités actives ou aux mobilités partagées, par exemple : services de covoiturage, d'autopartage, de location de bicyclettes, etc.
- ◆ des services de mobilité solidaire.

Elle peut également contribuer au développement des mobilités actives et des mobilités partagées (plateforme d'intermédiation, subventionnement de pistes cyclables, etc.), aux services de mobilité solidaire (par exemple : garage solidaire) et verser des aides individuelles à la mobilité.

La région a systématiquement le statut d'AOM régionale sur l'ensemble de son territoire. En revanche, les services inclus intégralement dans le ressort d'une AOM locale sont de la compétence de cette dernière, à l'exception des services ferroviaires. Sur le territoire des communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence avant le 31 mars 2021, comme elles en avaient la faculté en application de la LOM, la région exerce la compétence d'AOM locale par substitution.

A contrario, la région peut déléguer une partie de l'exécution des services de sa compétence à une AOM locale ou à une autre collectivité ou un EPCI.

Outre l'Île-de-France, qui est exclue du champ de ce rapport, la collectivité de Corse (regroupant les compétences d'une région et d'un département) et les cinq départements et régions d'outre-mer (DROM) présentent des spécificités, évoquées dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Les statuts et compétences de la collectivité de Corse et des DROM

La collectivité de Corse et les départements et régions d'outre-mer (DROM) présentent des spécificités en termes de compétences qui se traduisent sur leurs recettes (cf. encadré 2).

Le statut de la Corse a été modifié par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) et trois ordonnances de novembre 2016 et est qualifiée de « collectivité de Corse ». Il s'agit d'une collectivité à statut particulier, qui s'administre librement, dans les conditions fixées par la loi. Selon l'article L. 4422-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *L'assemblée de Corse règle par ses délibérations les affaires de la Corse. Elle contrôle le conseil exécutif. L'assemblée vote le budget, arrête le compte administratif, adopte le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.* » La collectivité de Corse exerce notamment des compétences dans les domaines suivants :

- éducation et culture ;
- sport et éducation populaire ;
- aménagement et de développement durable ;

- transports et gestion des infrastructures ;
- logement ;
- développement économique ;
- tourisme ;
- agriculture et forêt ;
- eau et assainissement ;
- énergie.

Les cinq DROM sont régis par l'article 73 de la Constitution et disposent de deux statuts différents :

- d'une part, les départements et régions : Guadeloupe et La Réunion ;
- d'autre part, les collectivités territoriales uniques : Martinique, Guyane et Mayotte. En effet, l'article 73 de la Constitution prévoit la possibilité de créer une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer, ou d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités. Ainsi, la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique crée ces deux nouvelles collectivités et leurs institutions : l'Assemblée de Guyane et l'Assemblée de Martinique. Ces deux collectivités territoriales uniques sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016. De son côté, Mayotte est devenu département et région d'outre-mer (DROM) à assemblée délibérante unique à la suite d'un référendum en 2009.

Tous les DROM sont régis par l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire par le principe d'assimilation ou d'identité législative. Ainsi, dans ces DROM et collectivités territoriales uniques (CTU), les lois et règlements sont applicables de plein droit. Des aménagements sont toutefois possibles. D'une part, les lois et règlements peuvent autoriser ces DROM et CTU à adapter les règles nationales aux caractéristiques et contraintes locales. D'autre part, les lois et règlements peuvent habilitier ces DROM, à l'exception de la Réunion, et CTU à adopter, dans un nombre limité de matières, les règles applicables sur leur territoire pour tenir compte de leurs spécificités.

Source : Sénat, Conseil constitutionnel.

1.2. Les modes d'exercice des compétences d'AOM sont variées et évoluent, rendant les analyses et comparaisons difficiles

1.2.1. Les régions exercent leurs compétences en matière de transports routiers (cars interurbains et scolaires) en mobilisant différents modes d'exploitation

Pour exercer leurs missions d'AOM des transports routiers interurbains (cars) ainsi que scolaires, les régions peuvent choisir plusieurs modes d'exploitation, comme les AOM urbaines (cf. annexe II) :

- ♦ concession de service public (CSP, ex-délégation de service public (DSP)) à une entreprise privée ou à une société d'économie mixte (SEM). La durée des contrats de DSP est généralement comprise entre trois et dix ans. Le mode de rémunération du délégataire est une contribution financière forfaitaire (CFF) ou forfait de charges. Il s'agit du mode d'exploitation le plus fréquent ;
- ♦ contrat d'obligation de service public (OSP) avec une société publique locale (SPL) ou une régie (EPIC). Ces situations restent minoritaires, héritées d'anciennes régies départementales des transports, reprises par les régions après le transfert de compétence en 2017 prévue par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE ») ;
- ♦ marché public : en particulier pour le transport scolaire, notamment s'il est gratuit ;
- ♦ société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) : cas que la mission n'a pas détecté pour du transport régional.

Les régions exercent en général leurs compétences en mobilisant plusieurs modes d'exploitation subdivisés en différents contrats : par exemple en Nouvelle-Aquitaine, une régie régionale pour les Landes (anciennement départementale, et qui s'est scindée avec une SPL locale dédiée aux trafics urbains), une régie pour la Haute-Vienne (anciennement départementale), et des CSP découpées en nombreux lots pour les autres départements.

Les différents modes d'exploitation peuvent se traduire par des imputations différentes dans les budgets d'investissement et de fonctionnement des régions, ce qui peut rendre la lecture et les comparaisons difficiles (achats externes pour les marchés publics, dépenses d'intervention pour les régies, etc.).

Les transports collectifs routiers organisés par les régions sont peu documentés : ils ne sont pas suivis par l'autorité de régulation des transports (ART), contrairement au transport ferroviaire, et ils ne sont pas dans le champ de l'enquête réalisée annuellement par le groupement des autorités responsables de transport (GART) et l'union des transports publics et ferroviaires (UTPF) sur les réseaux urbains.

L'enquête transports en commun départementaux (TCD) effectuée dans le cadre d'un partenariat regroupant le GART, Départements de France, la fédération nationale de transport de voyageurs (FNTV), l'association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP), la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), n'a pas été reconduite depuis 2017, et l'enquête transports en commun régionaux (TCR), menée chaque année dans le cadre d'un partenariat regroupant le GART, Régions de France, l'UTPF, la DGITM et le Cerema, n'a pas été reconduite depuis 2016.

Les données publiées par le service des données et études statistiques (SDES) des ministères des territoires, de l'écologie et du logement ne permettent pas de distinguer les autocars conventionnés des cars occasionnels ou touristiques.

Le dernier travail synthétique conduit par le Cerema¹ estimait les nombres de voyages en 2015 sur les réseaux routiers départementaux et régionaux (respectivement 160 et 17 millions), à environ 12 % de ceux des transports publics urbains (1 267 millions en métro et tramway, 1 607 millions en bus). En nombre de voyageurs.km, la fréquentation des réseaux routiers régionaux (avant intégration des réseaux départementaux) représentait quant à elle environ 5 % des voyageurs.km, contre 95 % pour les services ferroviaires.

Les transports routiers régionaux sont donc vraisemblablement restés minoritaires, mais pas marginaux, dans un facteur d'environ 1 à 10, vis-à-vis du transport ferroviaire régional en volume de voyageurs.km, et vis-à-vis du transport urbain en nombre de voyages. Ils ne seront pas étudiés dans la suite de la présente annexe, faute de données récentes.

¹ *Les transports publics avant la réforme territoriale - Synthèse et analyse quantitative*, Cerema, 2020.

1.2.2. Les régions sont autorités organisatrices du transport ferroviaire régional, désormais soumis à la mise en concurrence

1.2.2.1. Les régions sont responsables du financement du matériel roulant

Les régions sont, depuis 2002, en application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« SRU ») autorités organisatrices du transport ferroviaire régional, historiquement appelé transport express régional (TER). Elles sont depuis lors responsables de financer le matériel roulant, mais demeuraient toutefois contraintes de conclure une convention confiant l'exploitation des TER à la SNCF, seul opérateur alors légalement habilité à exercer cette mission sur le réseau ferroviaire français.

Le réseau ferré national (RFN), propriété de l'État et géré sauf exception par SNCF Réseau, n'est présent qu'en France continentale. En Corse, la collectivité est propriétaire du réseau ferré et les DROM ne disposent pas de réseau ferroviaire. Ce qui suit, et certaines analyses de la présente annexe ne portent donc que sur les 11 régions métropolitaines concernées, hors Île-de-France qui n'est pas le champ de la mission et est assujettie à des règles particulières en matière d'ouverture à la concurrence.

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a ouvert le droit, pour les régions, d'exercer un droit de reprise du matériel propriété de la SNCF en contrepartie du versement d'une indemnité (article L. 2121-4-1 du code des transports) : cette possibilité de reprise constituait une étape importante dans l'éventualité d'une future mise en concurrence. Certaines régions avaient déjà pu se porter directement potentiellement acquéreuses *in fine* de nouveaux matériels par le biais de crédits bail (Languedoc-Roussillon, Centre, Rhône-Alpes par exemple) via des organismes bancaires, mais la grande majorité du matériel restait propriété de la SNCF.

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire impose le recours à la concurrence pour les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional à compter du 25 décembre 2023. À ce jour, tous sont exploités par la société SNCF Voyageurs, filiale de la SNCF, mais plusieurs régions ont d'ores et déjà attribué de nouveaux contrats de service public, après publicité et mise en concurrence, qui entreront en vigueur à partir de 2025.

Dans ce contexte, les régions ont engagé diverses stratégies, visant notamment à éviter une charge d'investissement trop lourde dans un laps de temps court.

Plusieurs régions ont pris, depuis 2022, la décision de racheter le matériel roulant et de le faire porter, ainsi que les acquisitions futures, par des sociétés publiques locales (SPL), créées notamment à cet effet. C'est le cas conjointement de la Nouvelle-Aquitaine et de l'Occitanie (Société Publique Interrégionale des Investissements en faveur des Transports (SPIIT)), du Grand-Est (Grand-Est Mobilités), puis des Hauts-de-France (Société publique locale Gestion des Actifs et Appui à la Mobilité Hauts-de-France (SPL GAAM HDF)), et Auvergne-Rhône-Alpes a décidé en octobre 2024 de procéder de même, avec la SPL intitulée « Actifs ferroviaires et appui à la mobilité »².

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a adopté une stratégie différente lors de la mise en concurrence de l'exploitation du lot Marseille-Nice, prévoyant la fourniture des rames par l'opérateur (Transdev) dans un contrat de 15 ans qui débutera en 2025. Elle finance néanmoins à 100 % le matériel, même si elle a demandé à l'opérateur d'en être l'acquéreur vis-à-vis des constructeurs.

² Délibération du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes en date du 17 octobre 2024.

La prise de possession progressive du matériel roulant par les régions a des impacts variables selon leurs stratégies sur les sections de fonctionnement et d'investissement de leurs budgets, et la création de SPL conduit à des engagements hors bilan, dont les effets de moyen/long terme sont difficilement quantifiables à ce stade, par rapport au coût de portage facturé jusqu'alors par la SNCF, ou par rapport au coût de crédit-bail pour les régions qui y ont eu recours.

Ces stratégies différenciées et évolutives des régions se retrouvent également sur la propriété et l'exploitation des installations de maintenance du matériel roulant : reprise de propriété d'ateliers SNCF, construction de nouveaux ateliers et exploitation de ces installations sont organisées selon des modalités variées, pouvant faire intervenir les SPL précitées.

Il en résulte des discontinuités dans les comptes et des difficultés à comparer les budgets des régions en la matière, comme les analyses qui suivent le montrent.

1.2.2.2. Le mode de comptabilisation des contributions des régions aux services de transport qu'elles organisent évolue

Jusqu'à récemment, la contribution des régions aux services ferroviaires ou routiers qu'elles organisent prenait la forme d'une subvention d'équilibre à l'exploitant. Ne figuraient au budget des régions ni les recettes commerciales perçues des usagers, au titre des recettes de fonctionnement, ni le coût complet du service, au titre des dépenses de fonctionnement, mais seulement leur solde, imputé sur les dépenses de fonctionnement.

Jusqu'à un passé récent les régions n'inscrivaient dans leurs budgets que les subventions couvrant le solde entre les recettes et les dépenses de leur exploitant. Avec la maîtrise progressive par les régions de toutes leurs prérogatives, notamment tarifaires, certaines d'entre elles ont adopté une autre présentation budgétaire : la totalité des recettes d'une part, et des coûts d'autre part, sont inscrites dans leur budget. C'est le cas de l'Occitanie depuis 2023, et de Provence Alpes Côte d'Azur depuis 2024. Pour cette dernière, il en résulte une augmentation de 200 M€ environ de ses recettes et dépenses de fonctionnement en matière de transports, évoquée en partie 2.1.2.2, qui ne reflète pas une évolution réelle. Cette évolution des conventions comptables est à prendre en compte pour l'interprétation des chroniques et les comparaisons entre régions.

Les évolutions du régime de propriété et de gestion du matériel roulant ferroviaire et de ses installations de maintenance d'une part, et du mode de comptabilisation des recettes et dépenses d'exploitation d'autre part, imposent donc une grande prudence dans la lecture des évolutions que les budgets de fonctionnement et d'investissement des régions laissent apparaître.

1.3. Les régions jouent également un rôle de gestionnaire d'infrastructures et de financeur de grands projets de transport

1.3.1. Les régions jouent un rôle croissant de gestionnaires d'infrastructures

Les régions sont progressivement devenues, au fil des lois de décentralisation, propriétaires et gestionnaires d'infrastructures de transports :

- ◆ lignes ferroviaires locales (par exemple : Nice-Digne, Corse) , avec de nouveaux transferts depuis la LOM³ qui permet depuis 2020 le transfert de gestion aux régions de certaines lignes de desserte fine du territoire (LDFT), effectif en 2024 pour quatre sections en Grand-Est et deux en Occitanie⁴ ;
- ◆ voies navigables (par exemple en Bretagne) ;
- ◆ ports depuis 2004 (tels que Boulogne, Calais, Brest, Cherbourg, Bayonne, Sète) ;
- ◆ aéroports depuis 2004 : sur environ 150 plateformes aéroportuaires transférées, 19 ont été transférées aux régions ou à des groupements comprenant les régions ;
- ◆ routes nationales transférées en Corse et dans certains DROM, et désormais, depuis la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS), la possibilité de mise à disposition des régions métropolitaines, à titre expérimental, de routes nationales, concernant plus de 1 600 km en Grand-Est, Auvergne Rhône Alpes, et Occitanie⁵.

Le rôle croissant de propriétaire et gestionnaire d'infrastructures des régions occasionne des charges d'investissement et de fonctionnement, très diverses selon les régions, qui pèsent sur leurs budgets transports, compliquant leur analyse.

1.3.2. Les régions affectent des subventions d'investissement ou de fonctionnement à l'État et ses opérateurs pour des infrastructures nationales, aux collectivités infrarégionales et aux personnes et entreprises privées

1.3.2.1. Les régions participent à des grands projets nationaux

Les régions sont engagées, ou pourraient s'engager, sur des grands projets du ressort de l'État, qui appelle en général les collectivités dans leur ensemble à les financer à la même hauteur que lui, déduction faite d'éventuelles subventions européennes. Sont notamment déjà engagés ou contractualisés :

- ◆ le canal Seine Nord Europe, qui deviendra propriété de l'État, exploité par Voies Navigables de France ;
- ◆ de grands projets ferroviaires, notamment, le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP), la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA), qui entreront dans le patrimoine de l'État, affecté à SNCF Réseau ; d'autres grands projets de ce type sont à l'étude : la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN), le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), etc.

³ Article 172.

⁴ Rapport sur les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence – rapport de suivi, Cour des comptes, avril 2024.

⁵ L'Occitanie n'a pas pris fin 2024 la délibération nécessaire pour rendre effectif ce transfert et a annoncé y renoncer.

- ♦ de grands projets routiers ou autoroutiers : la route Centre Europe Atlantique, l'autoroute A69, etc.

Ces grands projets, sous maîtrise d'ouvrage et en propriété future de l'État ou des établissements et sociétés lui appartenant, ne relèvent pas de la compétence d'AOM des régions, même si elles y sont intéressées au titre notamment de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire ou de développement économique.

1.3.2.2. Les régions sont engagées à travers les contrats de plan État-Région (CPER)

Les régions s'engagent également depuis plusieurs décennies dans les contrats de plan État-Régions (CPER), leur volet mobilités pour la période 2023-2027 étant en cours de signature.

En matière de mobilités, les investissements contractualisés relèvent pour une part très prépondérante (plus de 90 %) d'infrastructures propriétés de l'État et de sa sphère (routes nationales, réseau ferroviaire, voies navigables, grands ports maritimes, etc.). Les volets relevant de maîtrise d'ouvrages plus locales (par exemple : aménagements cyclables) sont très minoritaires, comme le montrent les analyses menées par la mission en partie 4.3.1.

Parmi ces investissements, certains seulement ont un lien avec la compétence d'AOM, en particulier les différents investissements sur le réseau ferroviaire utiles aux services que la région souhaite offrir. D'autre sont sans rapport, et ne peuvent se rattacher qu'à leur compétence d'aménagement du territoire ou de développement économique.

1.3.2.3. Les régions interviennent également dans le secteur des transports au-delà de leurs compétences d'AOM

Enfin, les régions peuvent par d'autres dispositifs très variés :

- ♦ intervenir en soutien aux investissements ou au fonctionnement des collectivités infrarégionales, dans des dispositifs contractuels variés : investissements routiers ou aides aux AOM urbaines pour des projets de transports, aménagements cyclables, aides aux ports ou aéroports locaux, etc. ;
- ♦ intervenir en soutien à des acteurs privés : aides aux embranchements ferroviaires fret, aide au verdissement (électrique ou hydrogène) des flottes en complément d'aides de l'État, etc. ;
- ♦ aider les personnes physiques : acquisition de voitures ou vélo électriques, chèques mobilités, aides au permis de conduire, etc.

Certaines de ces interventions relèvent de la contribution que les régions peuvent apporter en tant qu'AOM en matière de mobilités actives, partagées, solidaires d'aides individuelles à la mobilité, mais une part variable selon les régions n'en relève pas.

Les régions contribuent en investissement ou en fonctionnement, en matière de transports, à des actions très variées dont une part importante ne s'inscrit pas dans leur compétence d'AOM.

1.4. Une offre en hausse pour les transports ferroviaires régionaux, avec des disparités entre régions

L'offre ferroviaire conventionnée par les régions, d'après les statistiques publiées par l'Autorité de régulation des transports (ART), s'est élevée à 190 millions de trains.km⁶ en 2023, en progression de 11,6 % depuis 2019. En nombre de sièges.km⁷ offerts, la progression s'élève à 16,7 %. La hausse de la fréquentation, calculée en nombre de passagers.km⁸, a été encore plus forte, de + 35,6 %, pour atteindre 20,6 milliards en 2023.

Ces évolutions d'ensemble masquent cependant des disparités régionales importantes, qui reflètent au moins en partie la configuration du réseau (cf. tableau 1 et carte 4) ; celui-ci est historiquement plus dense dans une moitié nord-est de la France métropolitaine que dans une grande moitié sud-ouest. La densité du réseau par million d'habitants est ainsi 3,5 fois plus élevée en Bourgogne-Franche-Comté qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Tableau 1 : Densité du réseau ferré national par rapport à la population et aux superficies des régions en 2023

Régions	Longueur de lignes du RFN exploitées	Population	Superficie en km ²	km de lignes / million d'hab.	km de lignes / 100 km ²
Auvergne-Rhône-Alpes	3 477	8 197 325	69 711	424	5,0
Bourgogne-Franche-Comté	2 497	2 786 296	47 787	896	5,2
Bretagne	1 035	3 429 882	27 206	302	3,8
Centre-Val-de-Loire	1 922	2 572 278	39 151	747	4,9
Grand-Est	3 640	5 562 262	57 436	654	6,3
Hauts-de-France	2 718	5 980 697	31 806	454	8,5
Normandie	1 405	3 317 023	29 875	423	4,7
Nouvelle-Aquitaine	3 298	6 110 365	84 036	540	3,9
Occitanie	2 485	6 101 005	72 727	407	3,4
Pays de la Loire	1 356	3 907 426	32 081	347	4,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 295	5 160 091	31 402	251	4,1
Total métropole continentale (hors Île-de-France)	25 128	53 124 650	523 218	473	4,8

Source : SNCF, SDES, Insee.

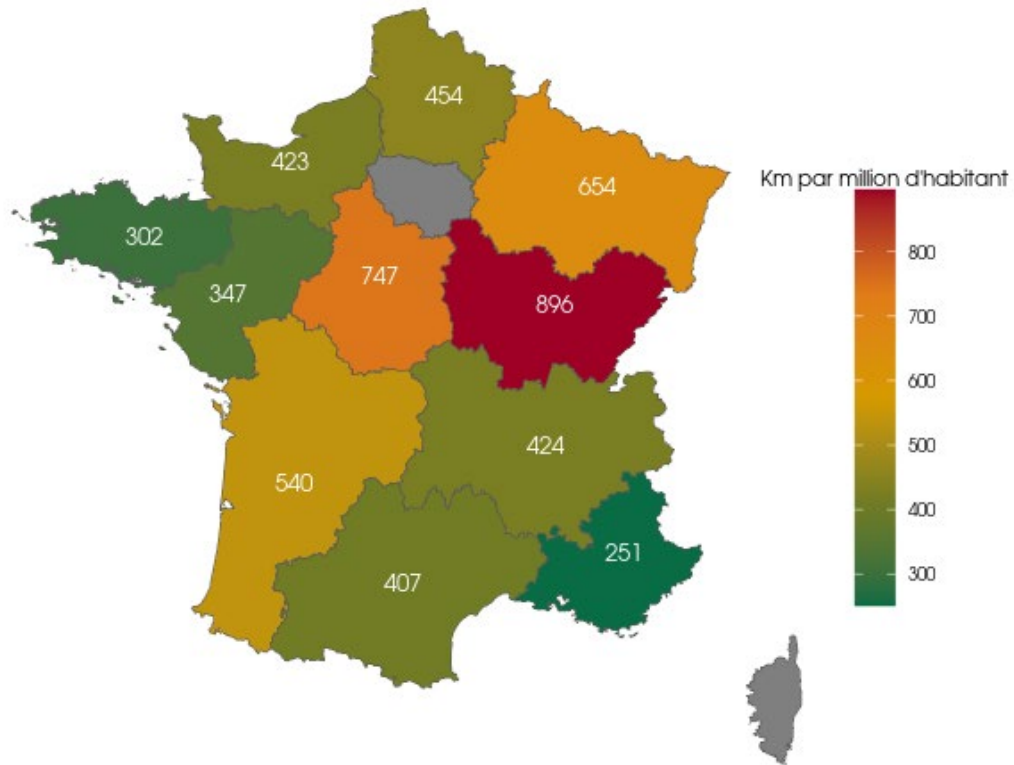
⁶ Nombre de trains multiplié par le nombre de kilomètres qu'ils parcourent, ou TKM.

⁷ Nombre de places assises multiplié par le nombre de kilomètres parcourus par les trains, ou SKM. La capacité moyenne des trains en nombre de places assises étant variable selon les régions (de 222 en Nouvelle-Aquitaine à 476 en Centre Val-de-Loire, en 2023), les SKM sont plus représentatifs du volume de l'offre mise en place par les régions.

⁸ Nombre de passagers multiplié par le nombre de kilomètre qu'ils parcourent, ou PKM.

Annexe I

Carte 1 : Densité du réseau ferré national en 2023 (en km / million d'habitants)



Source : SNCF, SDES, Insee.

Ces disparités se traduisent également dans l'offre ferroviaire, qui pour l'année 2023 varie de 2,2 trains.kilomètre par habitant en Bretagne à 5,6 dans le Grand-Est, et la fréquentation, de 218 passagers.km par habitant en Nouvelle-Aquitaine à 762 en Normandie (cf. tableau 2, carte 2 et carte 3).

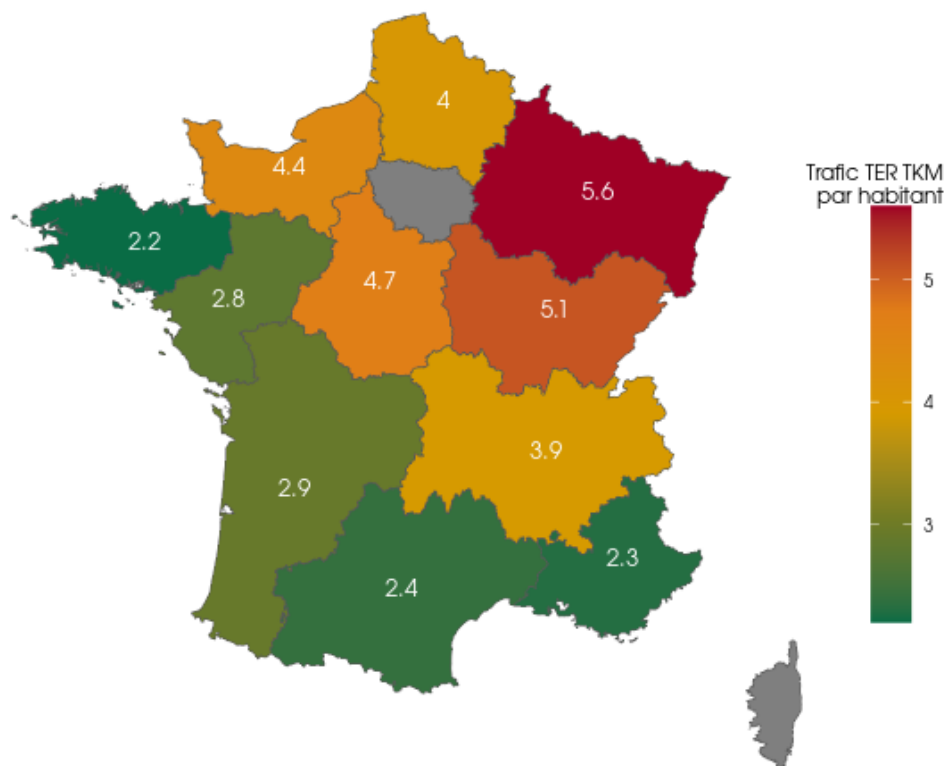
Tableau 2 : Offre et fréquentation des services ferroviaires régionaux (TER) en 2023 selon les régions

Régions	Trafic TER TKM	Trafic TER TKM / hab	Passagers.km transportés (PKT)	Distance moyenne passagers	Passager.km par habitant
Auvergne-Rhône-Alpes	31 785 883	3,9	3 401 854 021	45	415
Bourgogne-Franche-Comté	14 185 395	5,1	1 199 349 343	75	430
Bretagne	7 529 350	2,2	930 516 653	58	271
Centre-Val-de-Loire	12 196 196	4,7	1 624 177 395	71	631
Grand-Est	31 141 270	5,6	2 625 864 478	46	472
Hauts-de-France	23 842 251	4,0	2 832 864 069	48	474
Normandie	14 530 763	4,4	2 527 305 895	120	762
Nouvelle-Aquitaine	17 611 487	2,9	1 332 661 458	57	218
Occitanie	14 651 079	2,4	1 513 562 062	57	248
Pays de la Loire	11 076 401	2,8	1 150 460 033	52	294
Provence-Alpes-Côte d'Azur	11 920 058	2,3	1 458 741 445	39	283
Total métropole continentale (hors Île-de-France)	190 470 134	4	20 597 356 852	54	388

Source : ART.

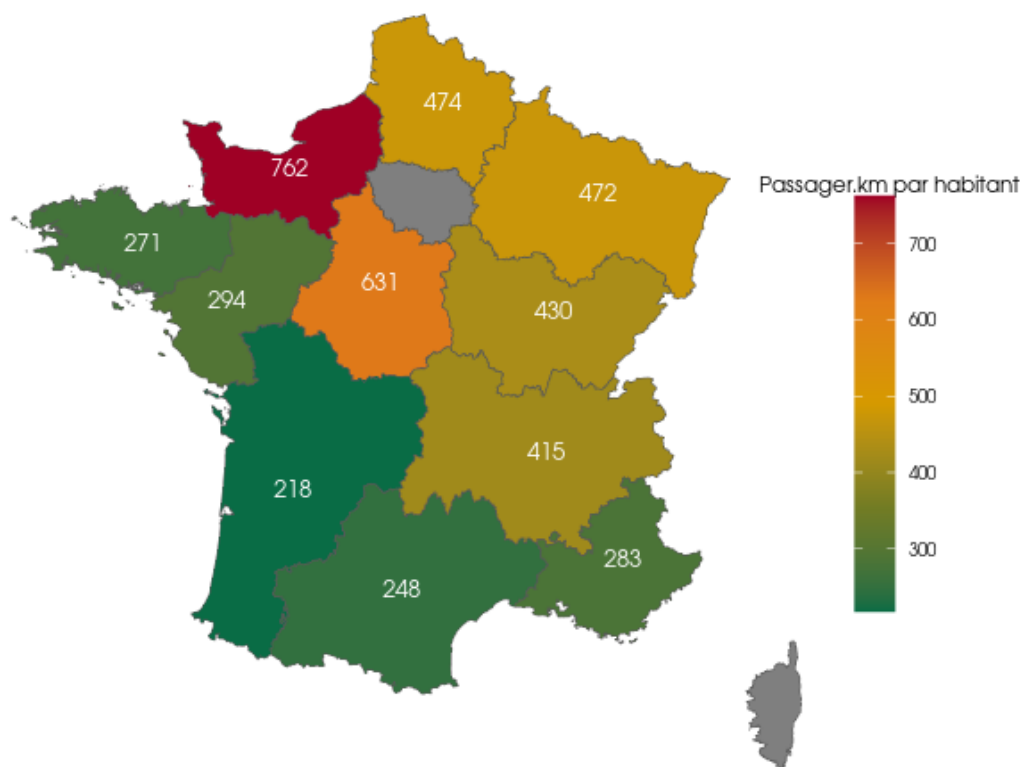
Annexe I

Carte 2 : Offre de services ferroviaires régionaux (TER) par habitant en 2023 (en TKM par habitant)



Source : ART.

Carte 3 : Fréquentation des services ferroviaires régionaux (TER) en 2023 (en PKM par habitant)



Source : ART

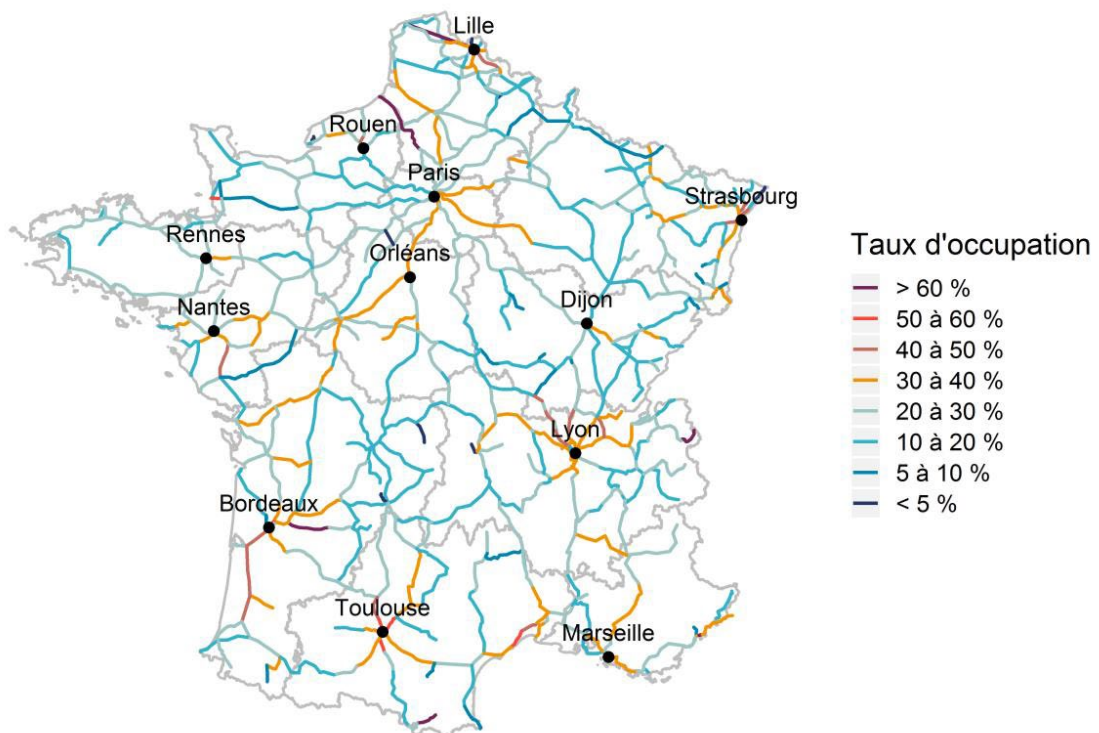
Annexe I

Ces données ne reflètent pas la totalité de l'offre ferroviaire à disposition des voyageurs dans chaque région, ni de la demande mesurée par les trafics en passagers.km transportés : en effet, des parts, variables selon les régions, sont assurées par les trains d'équilibre du territoire (TET) organisés par l'État et par les trains, principalement à grande vitesse, circulant en services librement organisés, ces deux types de trains assurant également des voyages intrarégionaux.

La grande disparité du niveau de l'offre conventionnée par les régions et de son niveau de fréquentation peut s'expliquer en partie par cette situation. Par exemple, en Normandie, les TET sont absents, la région ayant repris la gestion de toutes les lignes, et les trains à grande vitesse quasi absents. À l'inverse, en Nouvelle Aquitaine, les TET et les services librement organisés permettent un grand nombre de liaisons internes à la région.

Le trafic TER est par ailleurs assez concentré autour des plus grandes métropoles, comme le montrent les travaux de l'ART, en nombre de trains mais aussi en charge des trains (cf. carte 4) avec des taux très élevés dépassant 60 % sur certaines lignes (qui signifie qu'une part des passagers voyage debout aux heures de pointe, ce qui est une situation admise pour les trajets courts, comme en Île-de-France, mais plus difficilement pour les trajets longs). Sachant qu'une grande partie des liaisons TER reçoit des trafics pendulaires, un taux moyen de remplissage inférieur à 50 % est logique, les trains doivent revenir moins remplis dans le sens opposé à l'heure de pointe.

Carte 4 : Distribution par segment de ligne du taux d'occupation des services ferroviaires régionaux (hors Transilien et RER) en 2019



Source : ART.

2. Si la situation financière des régions s'est légèrement dégradée en moyenne entre 2019 et 2023, aucune ne présente de risque d'insolvabilité majeur à court terme

2.1. Du fait d'un ralentissement légèrement plus marqué des recettes par rapport aux dépenses, la situation financière des régions s'est modérément dégradée entre 2019 et 2023

2.1.1. Entre 2019 et 2023, les recettes totales des régions métropolitaines hors Île-de-France se sont légèrement contractées tandis que les dépenses totales sont restées globalement stables en euros constants

Le périmètre des régions étudiées par la mission comprend tout le territoire de la France métropolitaine, à l'exception de l'Île-de-France qui est hors champ de la mission, ainsi que les départements et régions d'Outre-mer (DROM). Les collectivités territoriales uniques ont également été intégrées à l'analyse mais, compte tenu de leur statut particulier (cf. encadré 1), elles ont été identifiées par une couleur plus pâle ou des pointillés dans les graphiques qui suivent. Les paniers de recettes des DROM diffèrent par ailleurs de ceux des régions métropolitaines (cf. encadré 2). Les analyses qui suivent sont cohérentes avec les conclusions du rapport de la Cour des comptes sur la situation financière des collectivités⁹, qui pointe une dégradation de la situation financière des régions en 2023, laquelle fait toutefois suite à une amélioration depuis 2020.

Encadré 2 : Panier de recettes des collectivités territoriales uniques (CTU) et des DROM

Les DROM, qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, disposent de recettes relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer, la taxe spéciale sur la consommation (TSC) de carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums.

L'octroi de mer existe en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Il s'applique aux importations de biens ainsi qu'aux livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits. Le régime d'octroi de mer mis en place en 2004 et modifié en 2015 autorise, pour un nombre limité de produits listés dans la décision du Conseil 940/2014/UE, l'instauration d'un différentiel de taux entre les biens produits localement (octroi de mer interne) et les biens identiques importés (octroi de mer externe) afin de permettre aux économies ultramarines de compenser les handicaps structurels auxquelles elles doivent faire face. Les taux d'octroi de mer interne et d'octroi de mer externe sont fixés par délibération des conseils régionaux (ou du conseil départemental à Mayotte).

Source : DGOM, DGDDI.

Entre 2019 et 2023, les recettes des régions métropolitaines hors Île-de-France sont restées globalement constantes en volume (-1,0 % en euros constants sur la période contre + 11,5 % en euros courants) et s'établissent en moyenne à 2,6 Md€ par région en 2023 (cf. graphique 2). Cette situation moyenne masque néanmoins des disparités importantes entre les régions : certaines, comme la Nouvelle-Aquitaine ou la Bourgogne-Franche-Comté, ont vu leurs recettes totales augmenter entre 2019 et 2023 (respectivement, de 3,1 % et 2,6 % en euros constants) tandis que les Pays de la Loire (- 11,9 % en euros constants) et la Bretagne (- 5,0 %) ont connu une baisse marquée sur la période. Ces différentes évolutions sont notamment une résultante des évolutions récentes de la fiscalité affectée aux régions (cf. encadré 3). Après ces évolutions successives, **en 2023, la seule ressource dont les régions maîtrisent le taux (hors DROM) est la taxe sur les certificats d'immatriculation (« cartes grises »), qui représente environ 7 % de leurs ressources (cf. graphique 1).**

⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024*, juillet 2024.

Sur la dernière année, en 2023, les recettes totales des régions ont augmenté en moyenne par rapport à 2022, en euros courants (+ 3,5 % après + 1,2 % en 2022). Toutefois, cette évolution masque un effet important de l'inflation, ce qui se traduit par une poursuite de la baisse des recettes totales des régions en euros constants en 2023, déjà engagée en 2022 en France métropolitaine hors Île-de-France (- 1,3 % en euros constants en 2023 en moyenne après - 3,8 % en 2022).

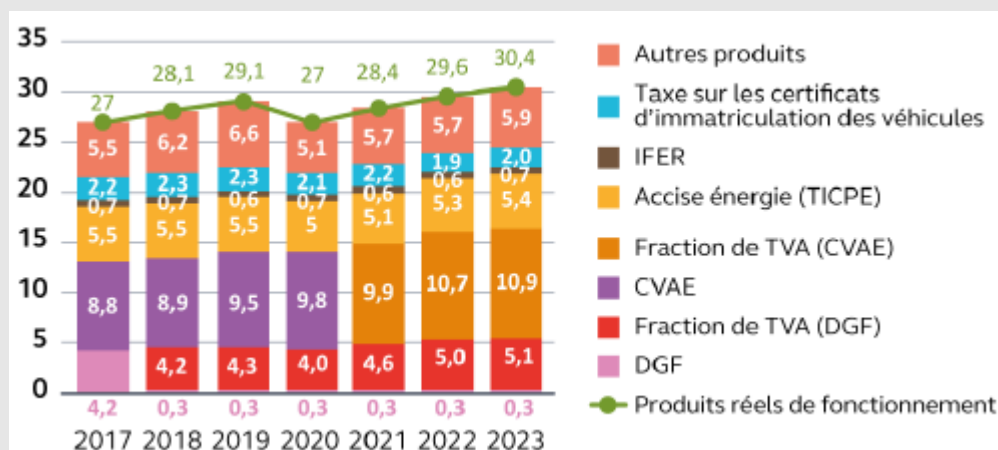
Encadré 3 : Modifications récentes dans les finances et la fiscalité des régions

Comme le souligne l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) dans ses publications annuelles¹⁰, l'analyse des comptes des régions et collectivités territoriales uniques (CTU) est rendue difficile sur les dernières années pour plusieurs raisons :

- la collectivité de Corse a été créée en 2018, après celles de Guyane et Martinique en 2015 et de Mayotte en 2011 ;
- les transferts de compétences dans le domaine du transport des départements vers les régions (transports scolaires et interurbains) ont débuté en 2017 mais se sont poursuivis au-delà, touchant les recettes et les dépenses, principalement de fonctionnement. Ces transferts de compétences vers les régions se sont accompagnés d'un transfert de financement, sous la forme notamment d'une diminution de la part de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les départements. Lorsque le produit de CVAE transféré a dépassé le montant du coût des transferts effectués, les départements concernés ont reçu de la part des régions des attributions de compensation (AC) du transfert de CVAE. Ces attributions de compensation sont comptées en moindres recettes fiscales dans le compte des régions et leurs recettes s'en trouvent affectées (en particulier l'agrégat « impôts locaux »). Inversement, certains départements ont parfois dû verser une AC à leur région, qui l'inscrit alors en recettes fiscales. L'analyse des recettes de fonctionnement doit alors aussi être parfois considérée « hors attribution de compensation nette de CVAE » ;
- la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions a été supprimée en 2018. Les régions perçoivent en remplacement le produit d'une fraction de TVA, pour plus de 4 Md€. Dans l'analyse des recettes de fonctionnement, l'évolution des concours de l'État et celle des impôts s'en trouvent fortement modifiées ;
- la réforme de l'apprentissage en 2020, qui recentralise la compétence au profit des branches professionnelles avec transfert du financement à l'opérateur France Compétences, affecte (à la baisse) les dépenses et les recettes des régions (taxe d'apprentissage, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)) ;
- la part régionale de CVAE a été supprimée en 2021 et compensée par une nouvelle fraction de TVA ;
- les régions perdent en 2021 la part des frais de gestion de la taxe d'habitation qui leur était allouée, en contrepartie d'une dotation de l'État ;
- la recentralisation par l'État du revenu de solidarité active (RSA) et de son financement pour la CTU de Guyane, prévus par la loi de finances pour 2019, affecte à la baisse les dépenses et les recettes de fonctionnement ces années-là ;
- les régions gèrent les fonds européens. Ces flux ne correspondent donc pas à des dépenses des régions, mais à celles de tiers. Selon les régions et selon les années ces fonds prennent plus ou moins d'importance, parfois en section de fonctionnement, parfois en section d'investissement.

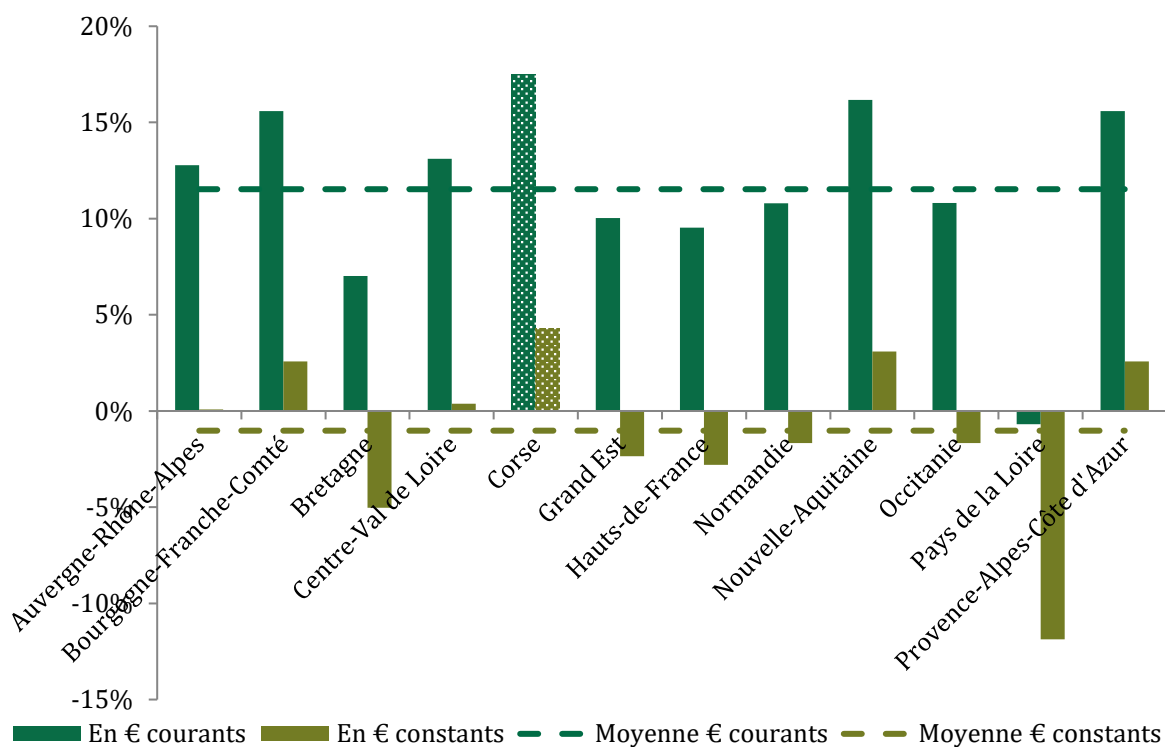
¹⁰ Disponibles sur son site internet :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>.

Graphique 1 : Produits réels de fonctionnement des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)

Source : Cour des comptes.

Source : Mission d'après OFGL.

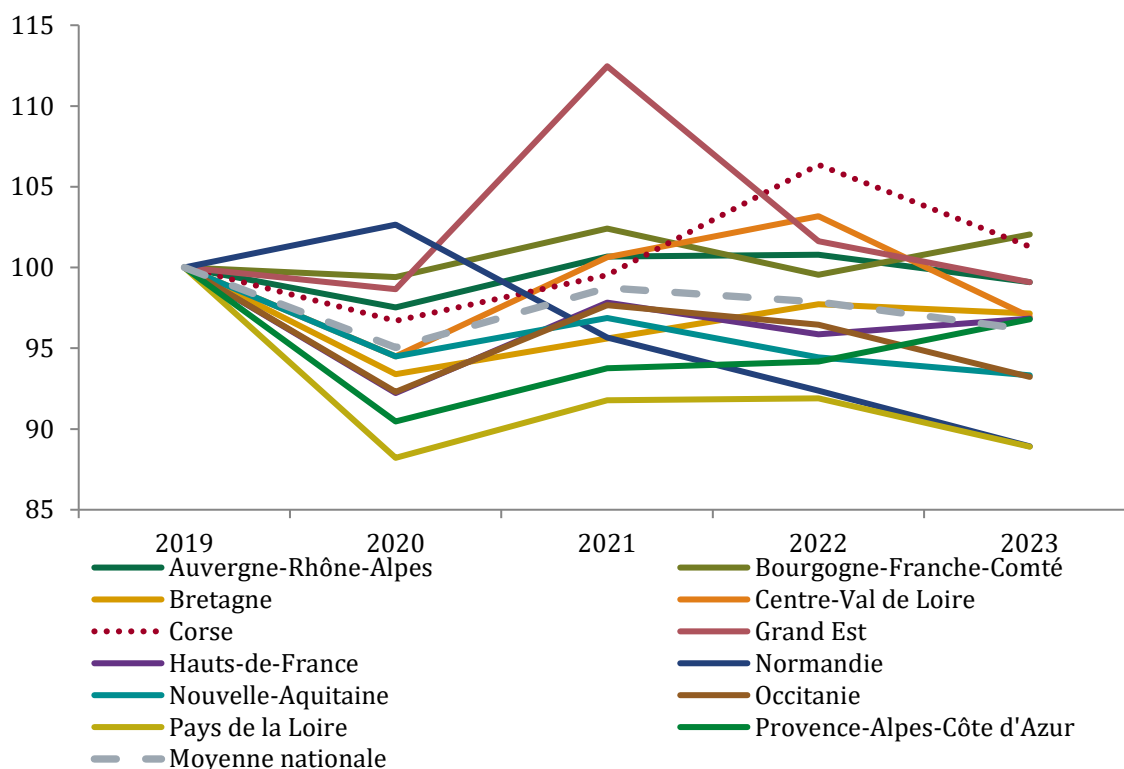
Graphique 2 : Évolution des recettes totales des régions métropolitaines (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023

Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les recettes totales des régions peuvent être décomposées en recettes totales hors emprunt d'une part et emprunt d'autre part. **L'emprunt représente en moyenne 8,7 % des recettes totales des régions en 2023, contre 91,3 % pour les recettes hors emprunt** (cf. graphique 9) : il représente ainsi en moyenne 227 M€ en 2023. Toutefois, les évolutions de l'emprunt sont nettement plus volatiles que celles des recettes totales hors emprunt : à titre d'exemple, en 2023, ces dernières ont baissé de 1,6 % en 2023, après - 1,5 % en moyenne en 2022 en euros constants (+3,3 % après +3,6 % en 2022 en euros courants) tandis que l'emprunt a connu une croissance de 1,5 % en 2023 après - 22,9 % en 2022 en euros constants (+ 6,5 % en 2023 après une baisse de 18,9 % en 2022 en euros courants). Dans le détail, la majorité des régions a connu une baisse des recettes totales hors emprunt corrigées de l'inflation tandis que la Bourgogne-Franche-Comté, les Hauts-de-France et la Provence-Alpes-Côte d'Azur ont vu leurs recettes hors emprunt augmenter.

Sur plus longue période, en euros constants, les recettes totales hors emprunt de toutes les régions métropolitaines ont connu une nette inflexion en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire puis se sont redressées en 2021 avant d'entamer une nouvelle baisse, pour la moitié d'entre elles, en 2022, qui s'est poursuivie pour neuf d'entre elles en 2023 (cf. graphique 3). Finalement, seules deux régions ont retrouvé, en 2023, leur niveau de 2019 : la Bourgogne-Franche-Comté et la Corse. Certaines régions se distinguent néanmoins : la région Grand-Est a connu une plus forte augmentation de ses recettes en 2021 suivie d'une baisse marquée en 2022 et, dans une moindre mesure en 2023¹¹ ; la Normandie, quant à elle, a réussi à maintenir ses recettes en 2020 mais connaît une inflexion de ces dernières depuis, avec un niveau de recettes en 2023 qui est plus de 11 % inférieur à celui de 2019.

Graphique 3 : Évolution des recettes totales hors emprunt des régions métropolitaines entre 2019 et 2023 (base 100 en 2019, en euros constants)

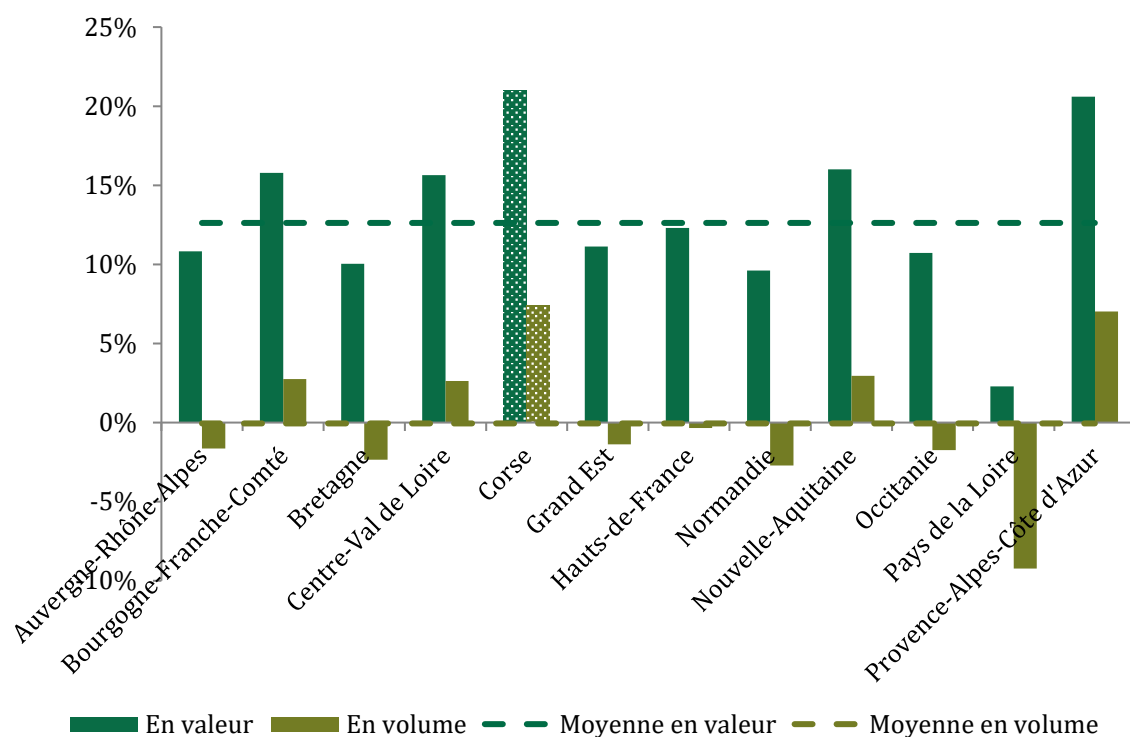


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

¹¹ Les recettes totales hors emprunt de la région Grand-Est ont augmenté de 14 % en euros constants entre 2020 et 2021, principalement tirées par le poste « autres recettes de fonctionnement ». La mission ayant travaillé sur les agrégats calculés par l'OFGL, elle n'a pas le détail des recettes expliquant cette évolution.

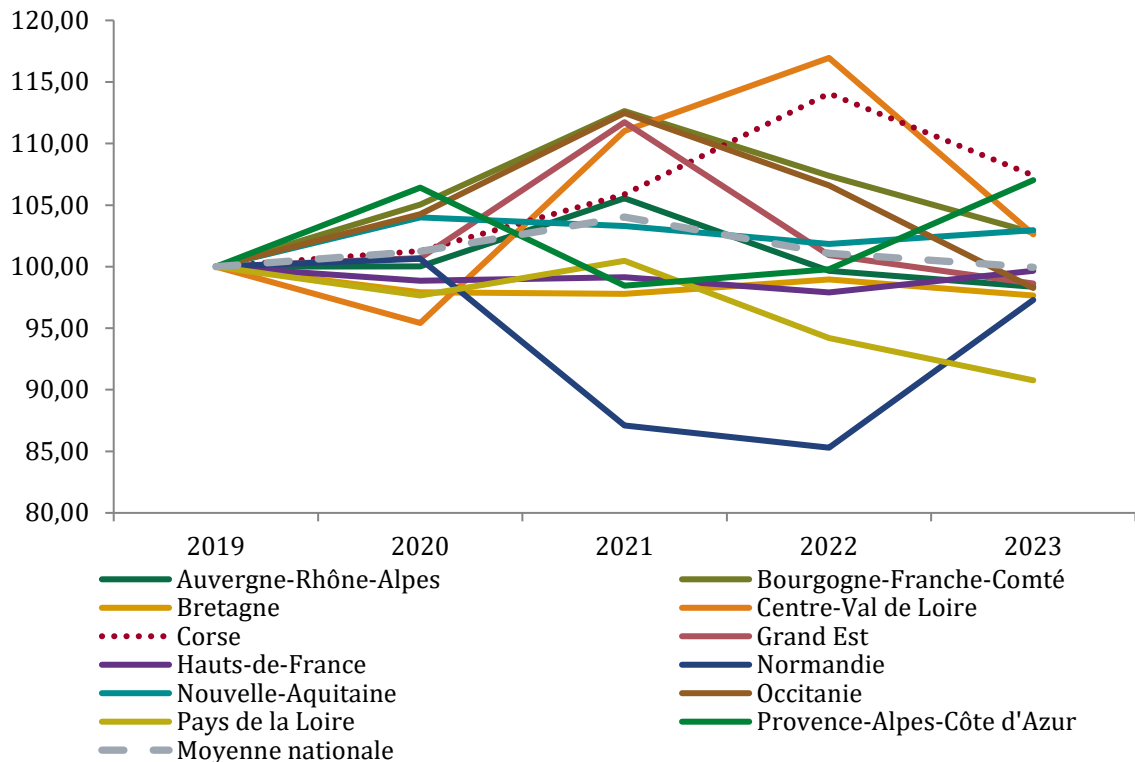
Les dépenses totales des régions métropolitaines sont restées relativement constantes entre 2019 et 2023 (- 0,1 % en euros constants) et s'établissent en moyenne à 2,6 Md€ en 2023(cf. graphique 4). En moyenne, elles ont connu une hausse modérée entre 2019 et 2021 puis une légère baisse sur 2022 et 2023 pour revenir, en 2023, au niveau de 2019 (cf. graphique 5). **Finalement, sept régions sur les douze étudiées présentent, en 2023, un niveau de dépenses totales inférieur à celui de 2019.** La situation est toutefois différenciée entre les régions : certaines, à l'image de la Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont connu une forte augmentation de leurs dépenses sur la période (+7,0 % en euros constants) tandis que d'autres, comme les Pays-de-la-Loire, ont connu une baisse marquée (-9,2 % en euros constants).

Graphique 4 : Évolution des dépenses totales des régions métropolitaines (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Graphique 5 : Évolution des dépenses totales des régions métropolitaines (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023 (base 100 en 2019, en euros constants)

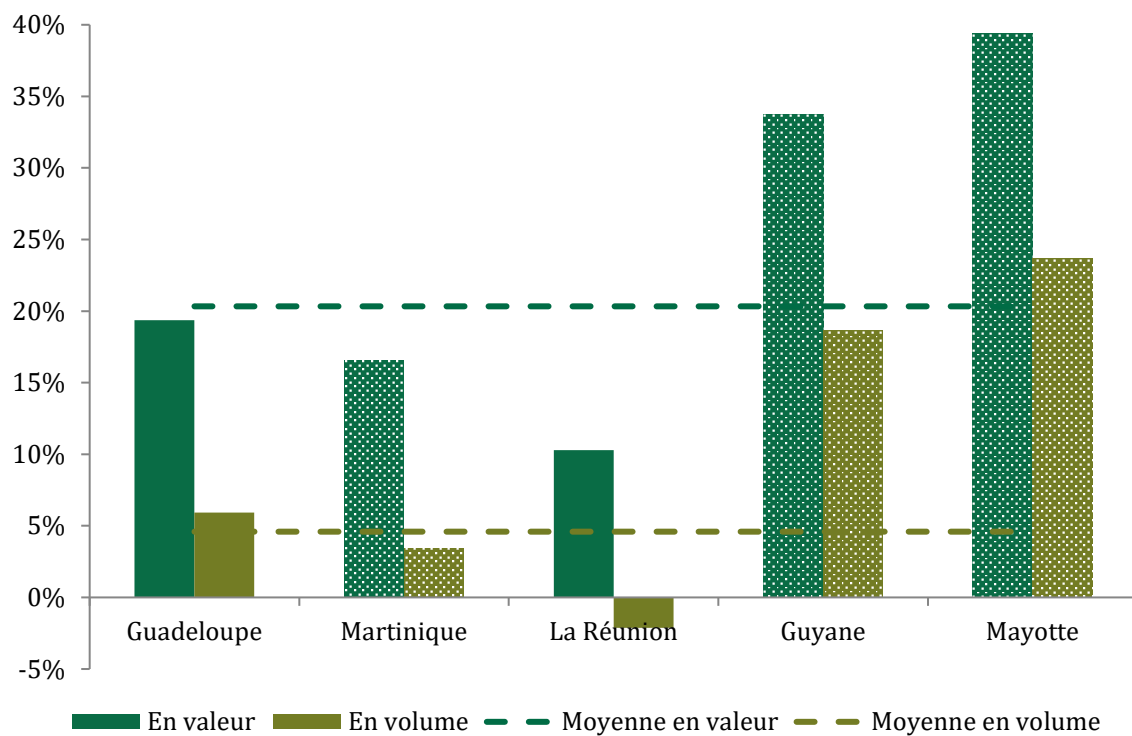


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Concernant les départements et régions d'Outre-mer (DROM), les recettes ont connu une plus forte accélération entre 2019 et 2023 que dans la métropole, avec une augmentation moyenne de 4,6 % des recettes totales en volume et de 20,3 % en valeur (cf. graphique 6). Les recettes des DROM connaissent toutefois des variations plus importantes qu'en métropole : ainsi, à Mayotte, les recettes totales ont augmenté de 49,8 % entre 2022 et 2023 et de 31,2 % en Guadeloupe.

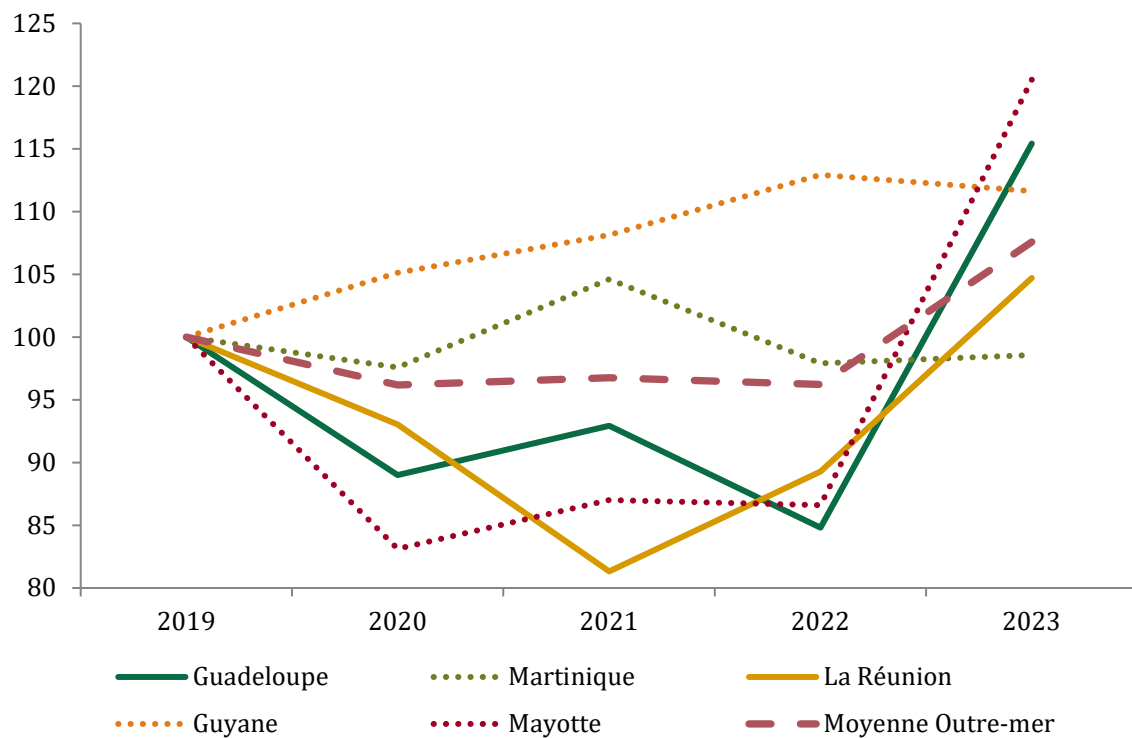
Les recettes totales hors emprunt représentent 96 % des recettes totales des DROM en 2023. Entre 2019 et 2023, les recettes totales hors emprunt des DROM ont connu une inflexion en 2020, excepté en Guyane, et ne se sont redressées qu'à partir de 2023 pour la Guadeloupe et Mayotte. En Guyane, elles ont augmenté tendanciellement jusqu'en 2022 avant de diminuer légèrement en 2023. À La Réunion, elles ont poursuivi leur baisse en 2021 avant de se redresser dès 2022. Finalement, à l'exception de la Martinique, tous les DROM avaient retrouvé, en 2023, leur niveau de 2019 (cf. graphique 7). En 2023, les recettes totales hors emprunt ont augmenté en moyenne de 10,0 % après - 0,3 % en 2022 en euros constants (+ 18,8 % en 2023 après + 4,9 % en 2022). Toutefois, leur croissance a été nettement plus marquée à Mayotte (+ 46,0 % en 2023 après + 4,7 % en 2022 en euros courants), en Guadeloupe (+ 42,8 % en 2023 après - 4,0 % en 2022) et à La Réunion (+ 23,0 % après + 15,5 %) qu'en Martinique et en Guyane.

Graphique 6 : Évolution des recettes totales des DROM entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission. Note de lecture : les DROM indiqués en pointillés sont les CTU.

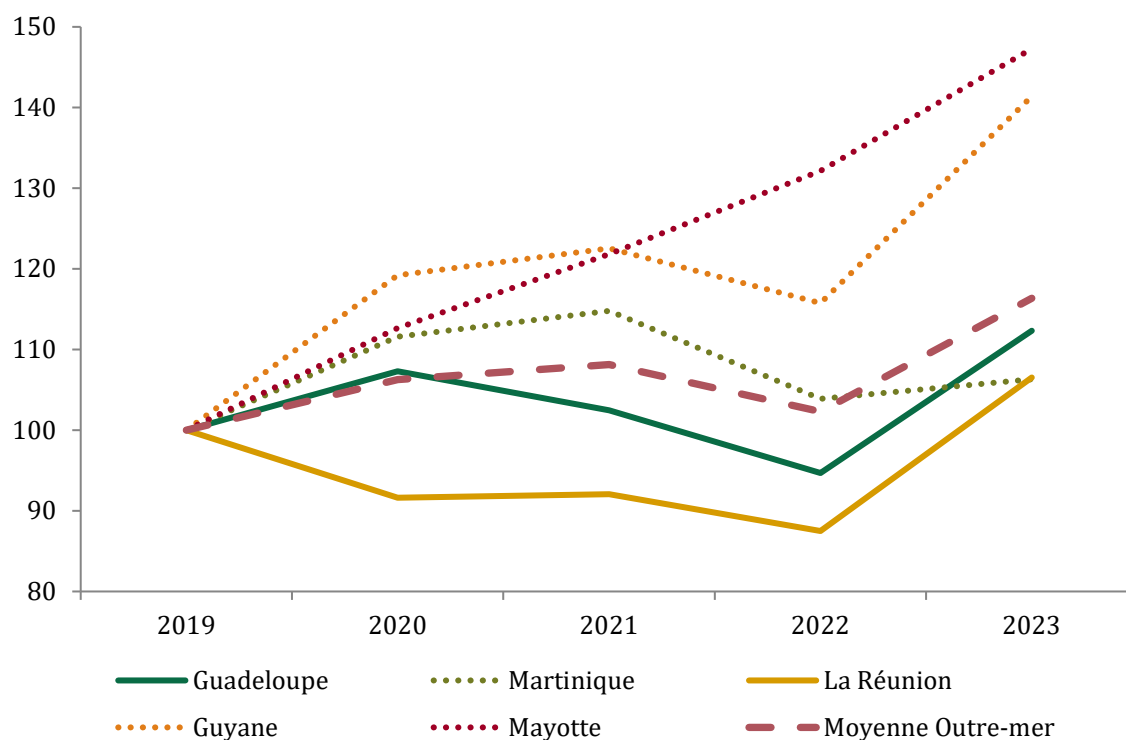
Graphique 7 : Évolution des recettes totales hors emprunt des DROM entre 2019 et 2023 (base 100 en 2019, en euros constants)



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les dépenses des DROM ont tendancielllement augmenté entre 2019 et 2023 : elles se situent, en 2023, en moyenne 16 % au-dessus de leur niveau de 2019 en euros constants. Dans le détail, celles de Mayotte ont connu une hausse ininterrompue sur toute la période tandis que celles des autres DROM ont connu une inflexion en 2022 avant de repartir à la hausse en 2023 (cf. graphique 8). En 2023, elles ont fortement accéléré en moyenne par rapport à 2022 (+ 19,3 % après - 0,5 % en euros courants et + 13,8 % après - 5,4 % en euros constants) dans tous les DROM, avec une accélération moins marquée en Martinique.

Graphique 8 : Évolution des dépenses totales des DROM entre 2019 et 2023 (base 100 en 2019, en euros constants)



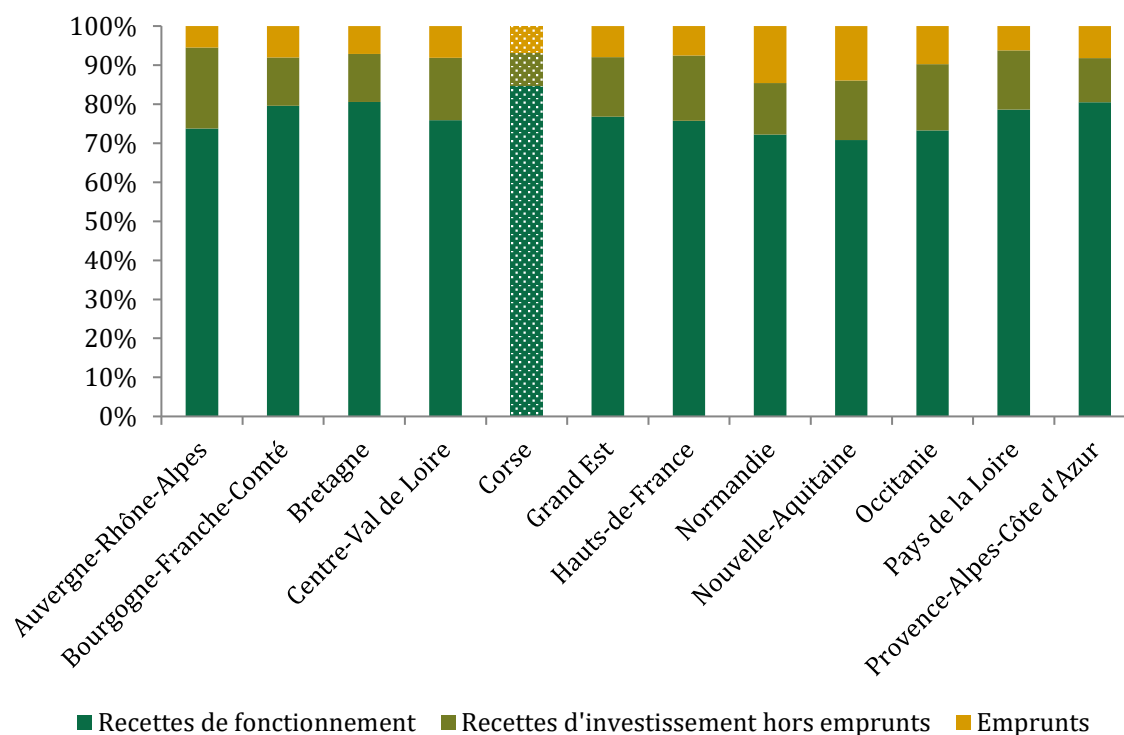
Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

2.1.2. Côté fonctionnement, entre 2019 et 2023, les recettes des régions ont nettement décliné en volume, ainsi que leurs dépenses, en lien avec la baisse des dépenses d'intervention

2.1.2.1. Les recettes de fonctionnement des régions ont ralenti entre 2019 et 2023 en raison notamment d'une baisse des recettes liées aux cartes grises et à la TICPE

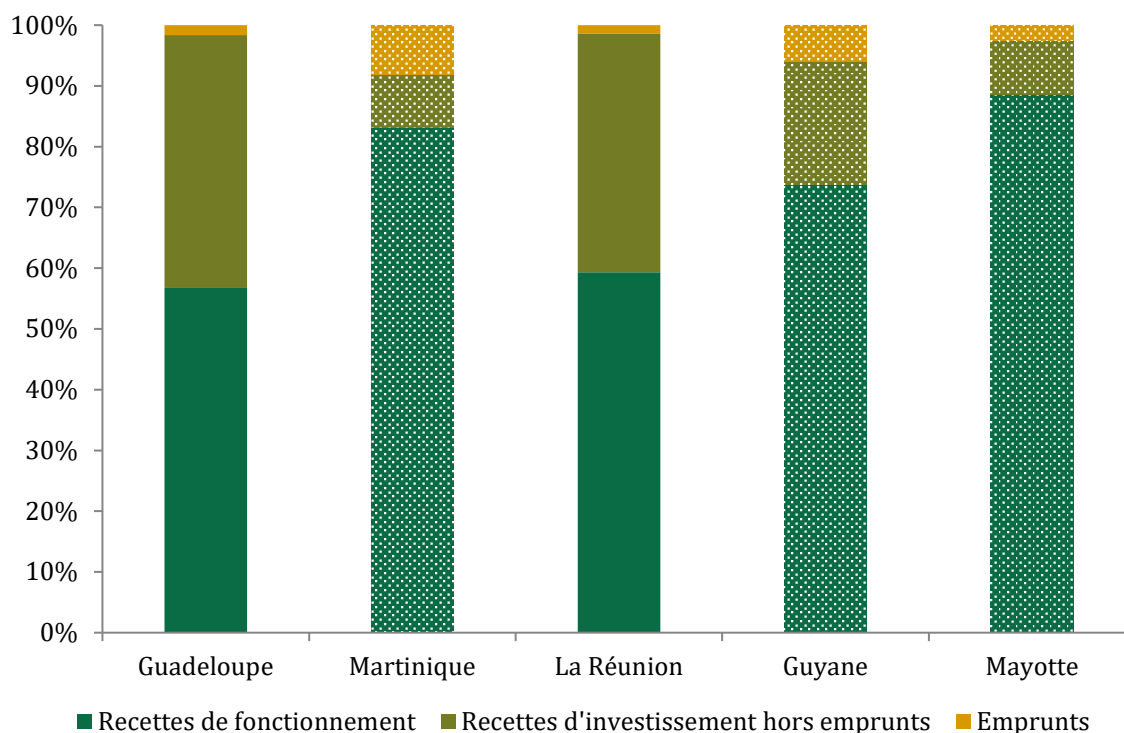
Les recettes des régions sont majoritairement composées des recettes de fonctionnement, en métropole (cf. graphique 9) comme en Outre-mer (cf. graphique 10). Leur part varie de 72,2 % des recettes totales en Normandie en 2023 à 84,7 % des recettes totales en Corse. En Outre-mer, la composition des recettes est plus hétérogène, les recettes de fonctionnement représentant jusqu'à 88,6 % des recettes totales à Mayotte en 2023 contre 56,7 % en Guadeloupe.

Graphique 9 : Décomposition des recettes totales des régions métropolitaines (hors Île-de-France) en 2023 (en % des recettes totales)



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

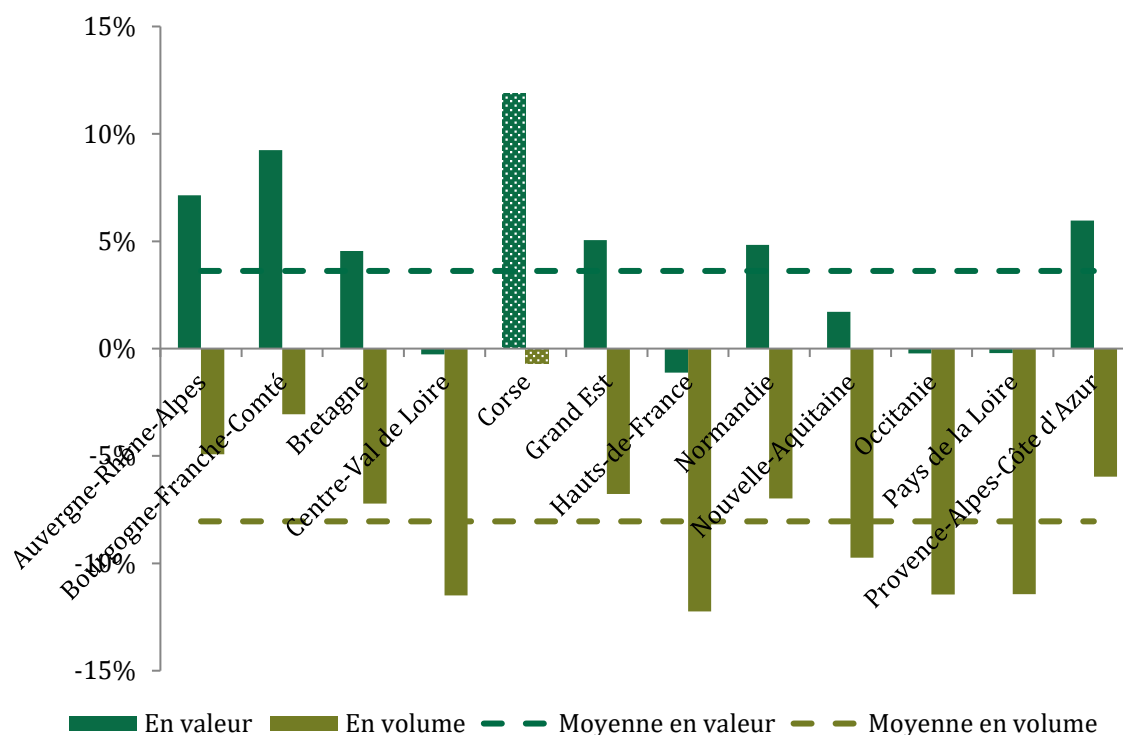
Graphique 10 : Décomposition des recettes totales des DROM en 2023 (en % des recettes totales)



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Entre 2019 et 2023, les recettes de fonctionnement des régions métropolitaines hors Île-de-France ont nettement décro en volume (- 8,0 % en euros constants contre + 3,6 % en euros courants) et s'établissent en moyenne à 2,0 Md€ en 2023 (cf. graphique 11). Toutes les régions métropolitaines ont ainsi connu une baisse de leurs recettes de fonctionnement en volume, plus ou moins forte selon les régions : de -3,1 % pour la région Bourgogne-Franche-Comté à -12,2 % pour la région Hauts-de-France.

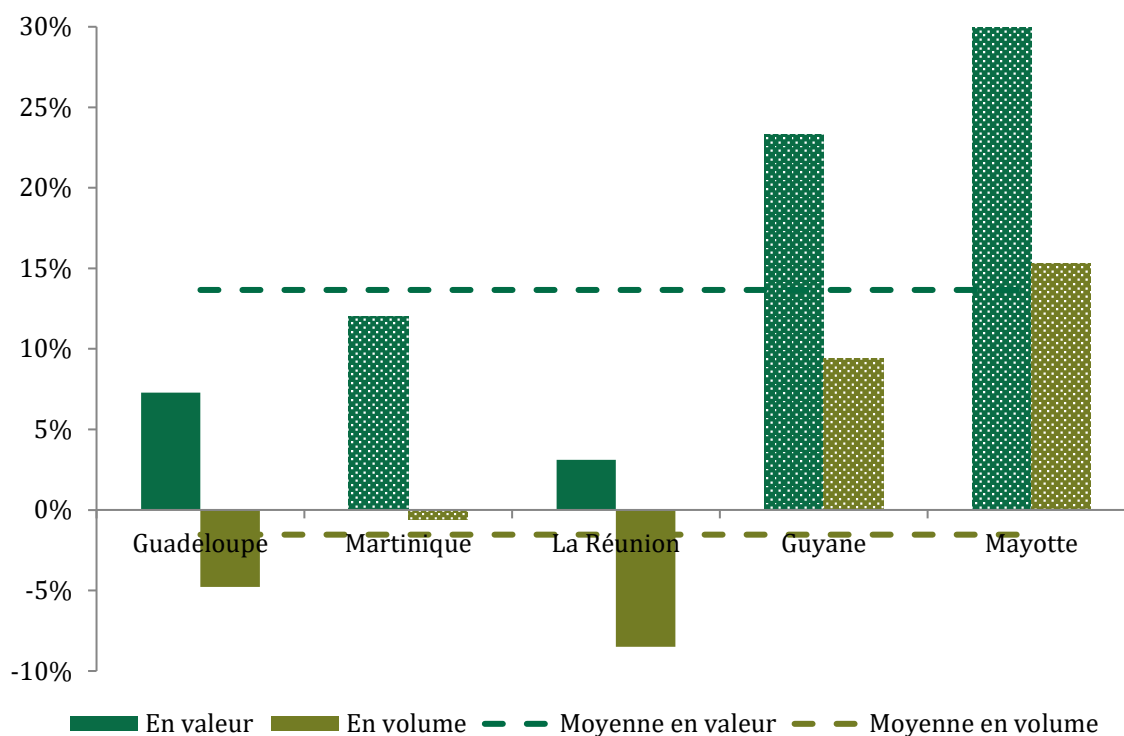
Graphique 11 : Évolution des recettes de fonctionnement des régions métropolitaines (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Dans les DROM, les recettes de fonctionnement ont également fléchi, mais dans une moindre mesure que dans les régions métropolitaines (-1,5 % en volume entre 2019 et 2023). Ces résultats masquent toutefois des disparités entre DROM avec une forte augmentation des recettes de fonctionnement à Mayotte (+ 15,3 % sur la période) et, au contraire, une décroissance marquée à La Réunion (- 8,5 %).

Graphique 12 : Évolution des recettes de fonctionnement des DROM entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

L'analyse de la composition des recettes de fonctionnement permet d'expliquer cette dynamique (cf. encadré 4). **Ces dernières sont composées majoritairement d'impôts et taxes, avec un poids d'environ 80 % en moyenne dans les régions métropolitaines hors Île-de-France** (cf. graphique 13). En 2023, ce poids des impôts et taxes varie de 64,1 % en Corse à 87,4 % en Auvergne-Rhône-Alpes. Le deuxième poste le plus important des recettes de fonctionnement pour toutes les régions, à l'exception de la Corse et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est, en 2023, celui des subventions reçues et participations, avec une moyenne de 9 % des recettes de fonctionnement. Enfin, le troisième poste composant les recettes de fonctionnement est celui des concours de l'État, qui représente en moyenne 8,3 % des recettes de fonctionnement en 2023. Pour la Corse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le poids de ces deux derniers postes est inversé par rapport aux autres régions métropolitaines. L'Occitanie se démarque des autres régions avec une part nettement plus importante de l'agrégat « ventes de biens et services » qui est liée, en 2023, à l'intégration des recettes et dépenses totales relatives aux transports dans les comptes de la région en lieu et place de leur solde.

Encadré 4 : Agrégats composant les recettes de fonctionnement

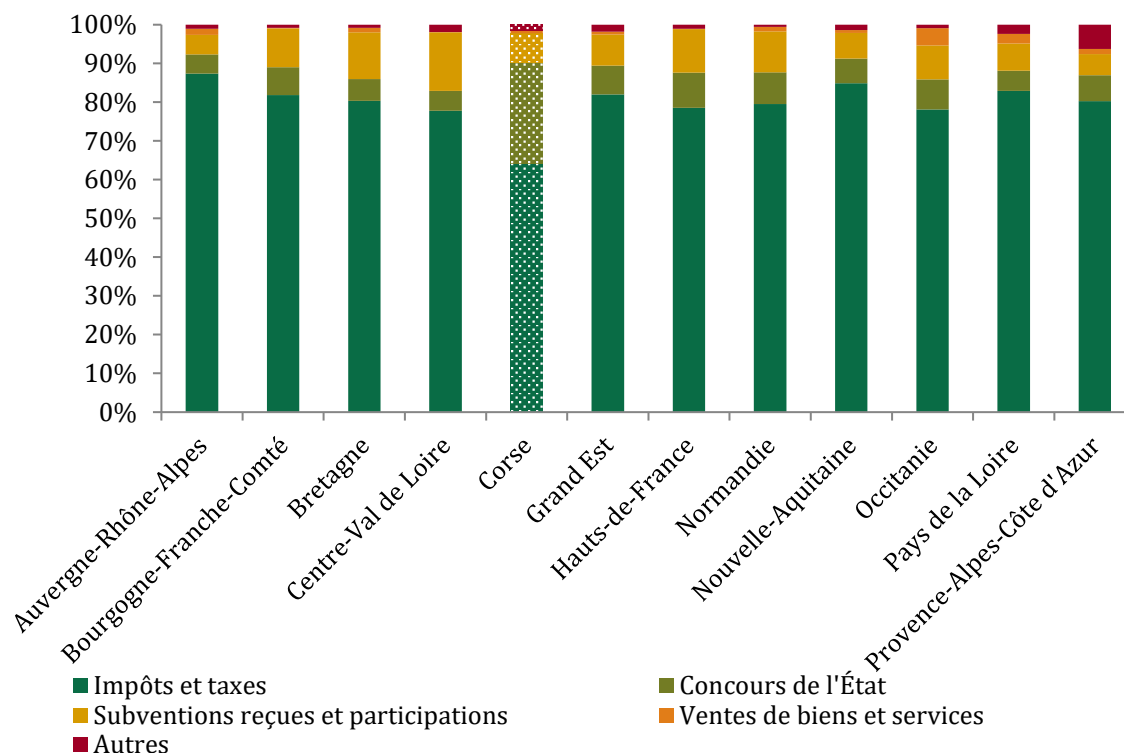
La mission a utilisé les données de l'OFGL présentées sous forme d'agrégats financiers pour les régions. Les recettes de fonctionnement des régions sont composées des agrégats suivants :

- les impôts et taxes correspondent au produit issu de diverses recettes de nature fiscale perçues par la collectivité, diminué des éventuels reversements effectués par la collectivité au titre de ces impôts et taxes mais augmenté des reversements fiscaux perçus par la collectivité. Ce poste comprend notamment, pour certaines régions, des compensations de CVAE entre départements et régions dans la catégorie « impôts locaux » (cf. encadré 3 et graphique 15) ;
- les subventions reçues et participations correspondent aux contributions versées par des tiers à la collectivité pour financer les services qu'elle assure ;
- les concours de l'État correspondent à diverses contributions de l'État au fonctionnement des collectivités locales, mais également aux attributions de péréquation et aux compensations fiscales ;

- les ventes de biens et services correspondent notamment aux produits perçus par la collectivité auprès de l'utilisateur des services qu'elle assure. Il s'agit notamment des recettes liées aux transports pour les régions qui les perçoivent directement et non via l'exploitant.

Source : OFGL.

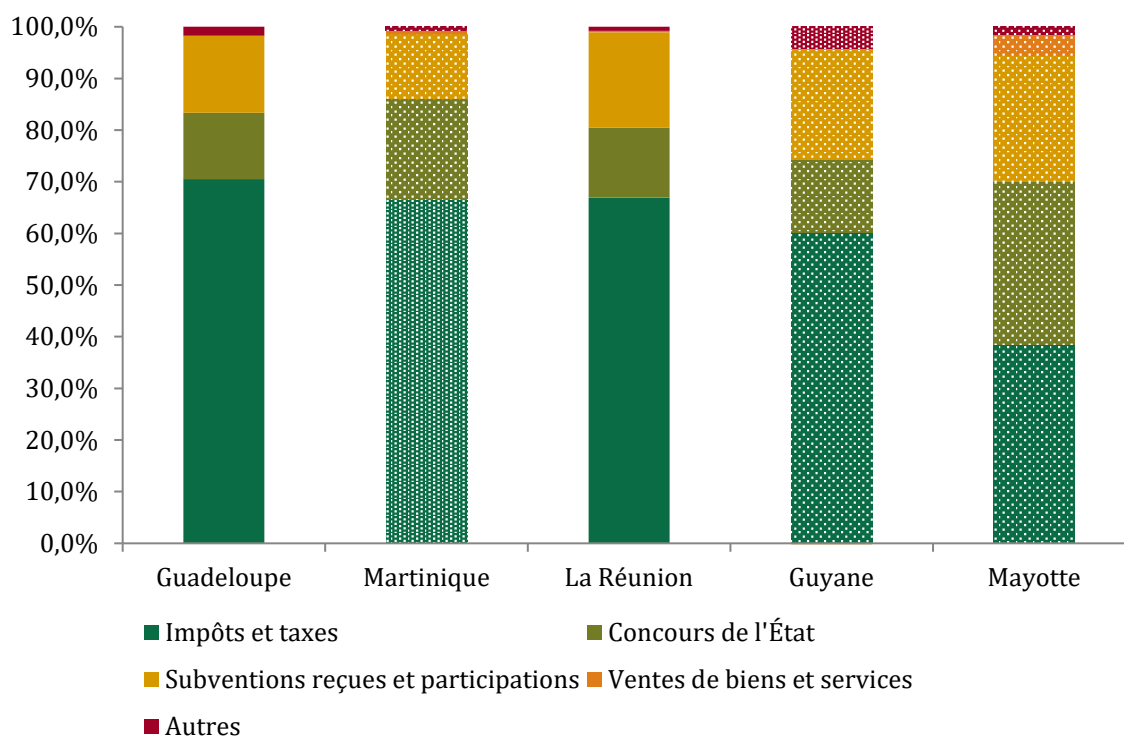
Graphique 13 : Décomposition des recettes de fonctionnement des régions métropolitaines (hors Île-de-France) en 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Dans les DROM, les impôts et taxes constituent également le poste le plus important des recettes de fonctionnement en 2023. Mayotte se distingue par une forte part des concours de l'État (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Décomposition des recettes de fonctionnement des DROM en 2023

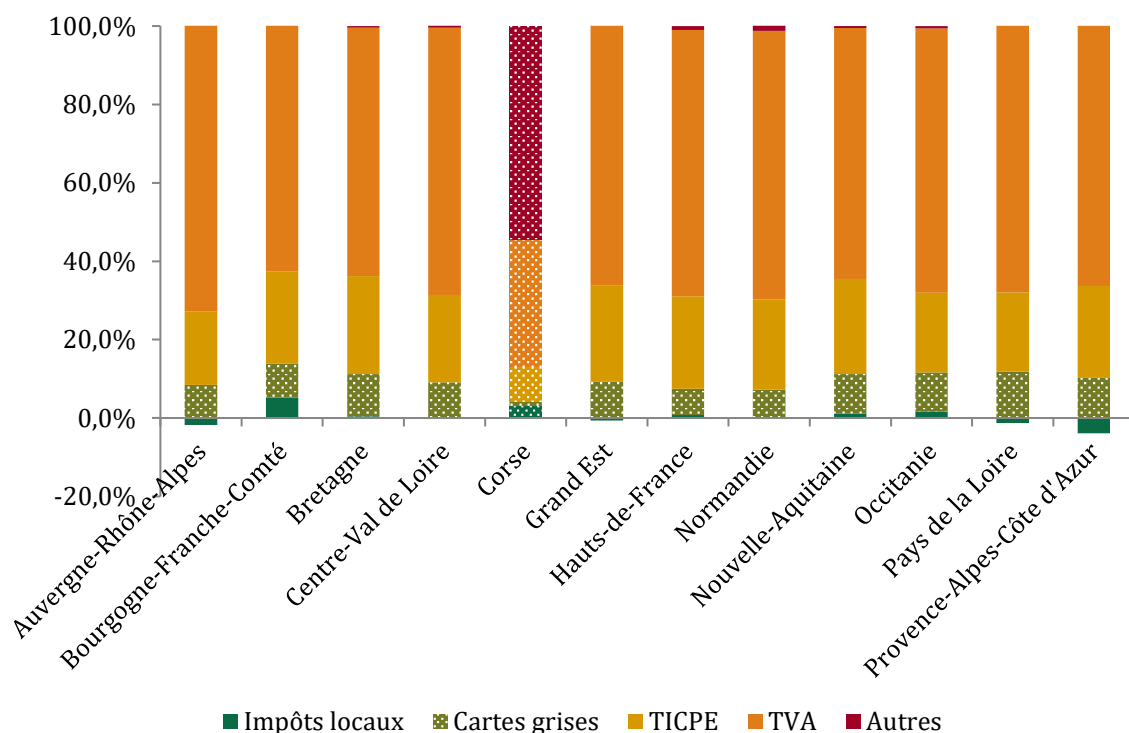


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Parmi les impôts et taxes, les recettes de TVA constituent la part la plus importante des recettes des régions métropolitaines, à 64,5 % en moyenne (cf. graphique 15). Sur les cinq dernières années, les recettes de TVA des régions métropolitaines hors Île-de-France se sont significativement accrues, passant de 3,6 Md€ en 2019 à 10,8 Md€ en 2023, en euros constants. Cette forte hausse est essentiellement liée à une augmentation de la fraction de TVA reversée aux régions à compter de 2021 pour compenser la suppression de la part régionale de CVAE (cf. encadré 3 et graphique 16). **Ainsi, la part des recettes de TVA dans les recettes de fonctionnement des régions métropolitaines hors Île-de-France est passée de 16,5 % en 2020 à 47,0 % en 2021.** À l'inverse, les recettes tirées des impôts locaux sont passées, au total au niveau national, de 6,9 Md€ en 2019 à 0,1 Md€ en 2023, du fait des réformes détaillées précédemment.

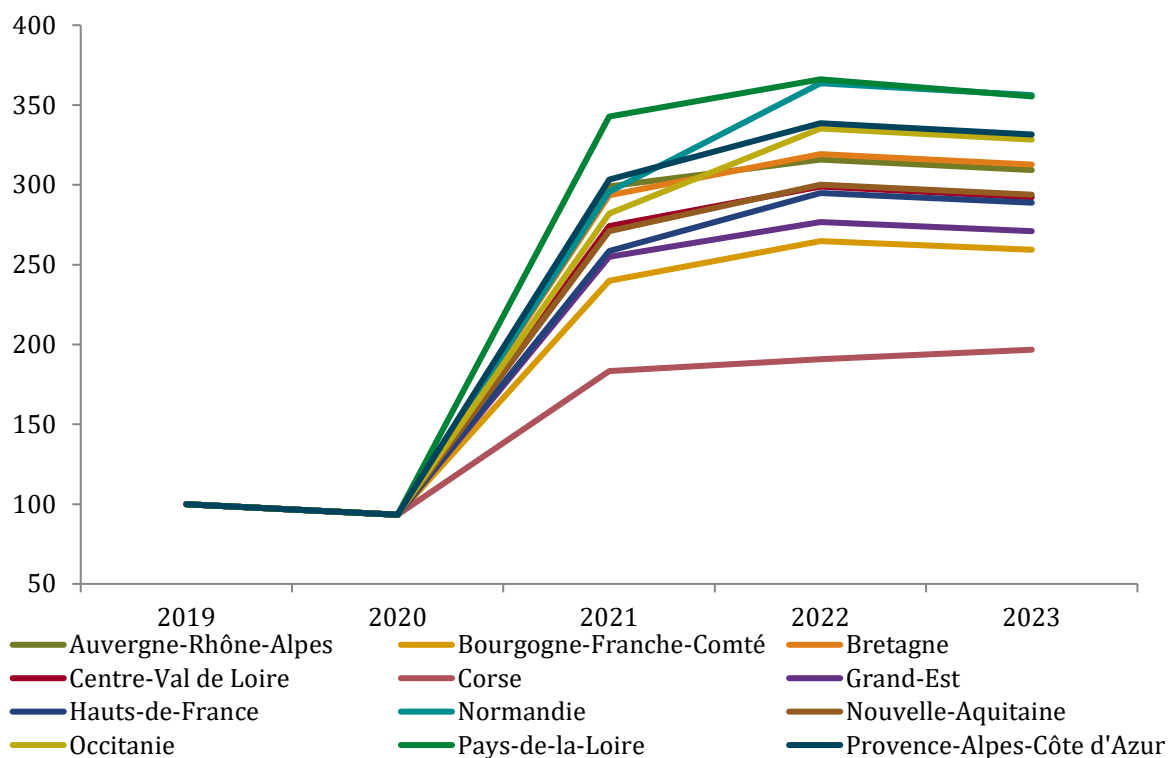
Entre 2019 et 2023, les impôts et taxes ont connu une baisse de 11,7 % en moyenne dans les régions métropolitaines. **Si la hausse de la TVA reversée a plus que compensé la baisse des impôts locaux sur la période sur la totalité des régions métropolitaines (à hauteur de 372 M€ en plus sur la période, en euros constants), la baisse des impôts et taxes s'explique notamment par une baisse des recettes issues des cartes grises et de la TICPE (de respectivement 371 M€ et 456 M€ en euros constants).** S'agissant de la Nouvelle-Aquitaine et des Pays-de-la-Loire, en 2023, l'évolution des impôts et taxes a été majoritairement tirée par les recettes des cartes grises : ce résultat est lié au fait que ces deux régions font partie de celles ayant relevé le prix de la carte grise à partir de janvier 2023.

Graphique 15 : Décomposition des impôts et taxes des régions métropolitaines (hors Île-de-France) en 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission. Note de lecture : lorsque le solde des impôts locaux est négatif, cela est lié à de la fiscalité reversée (attribution de compensation de CVAE : cf. encadré 3).

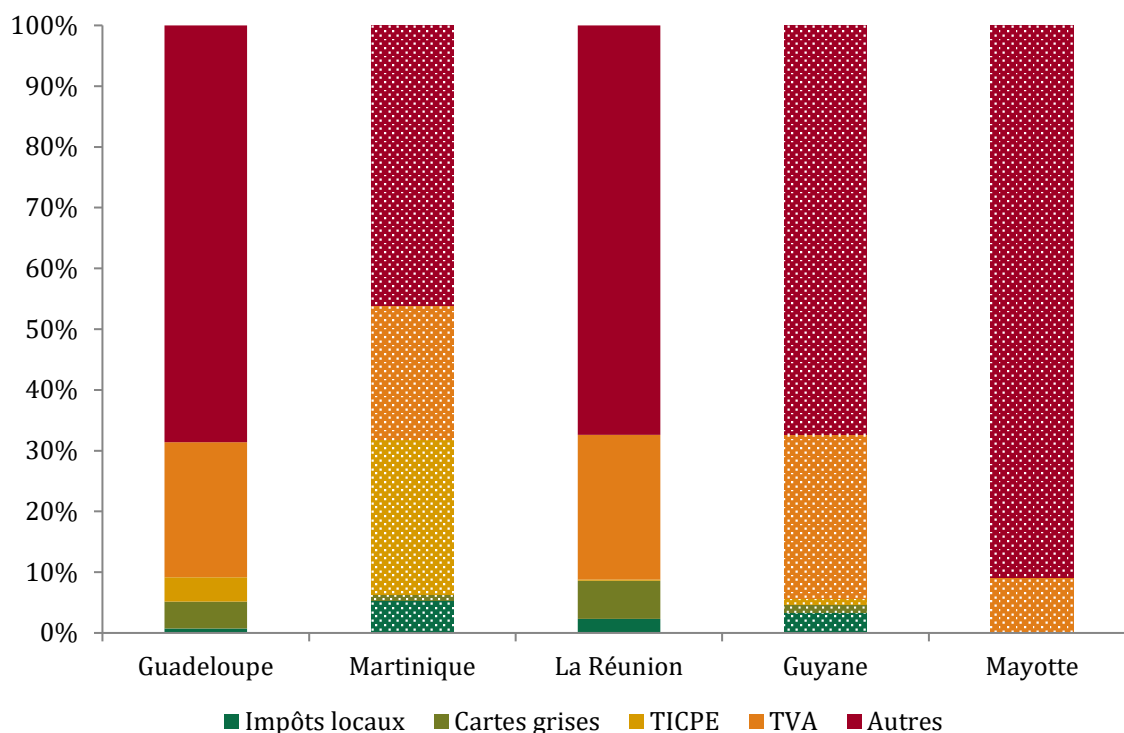
Graphique 16 : Évolution des recettes de TVA dans les régions de France métropolitaine (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023 (base 100 en 2019, en euros constants)



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Dans les DROM, les recettes de TVA ne constituent que le deuxième poste des impôts et taxes, à 21 % en moyenne du total, étant donné la part importante des « autres impôts et taxes » (cf. graphique 17). Le poste « autres impôts et taxes » comprend en effet les impôts et taxes propres à l'outre-mer.

Graphique 17 : Décomposition des impôts et taxes des DROM en 2023

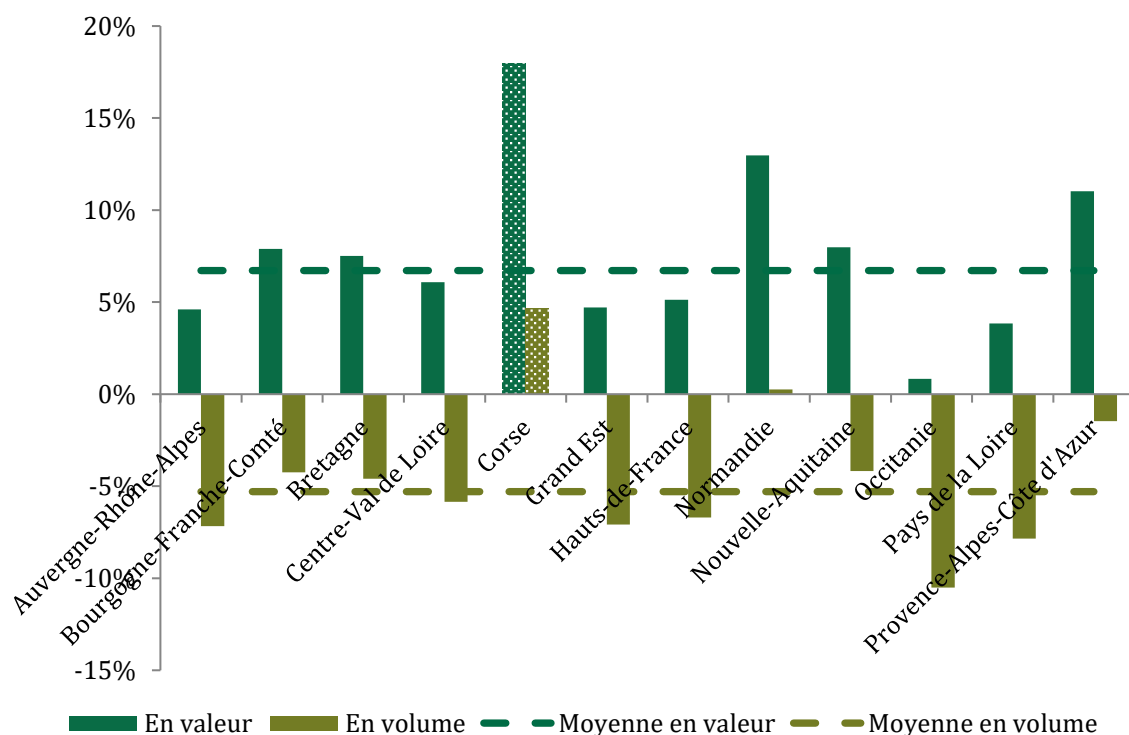


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

2.1.2.2. Les dépenses de fonctionnement des régions ont baissé en volume en lien avec la forte inflexion des dépenses d'intervention en 2020, le niveau de 2019 n'ayant pas été rattrapé depuis

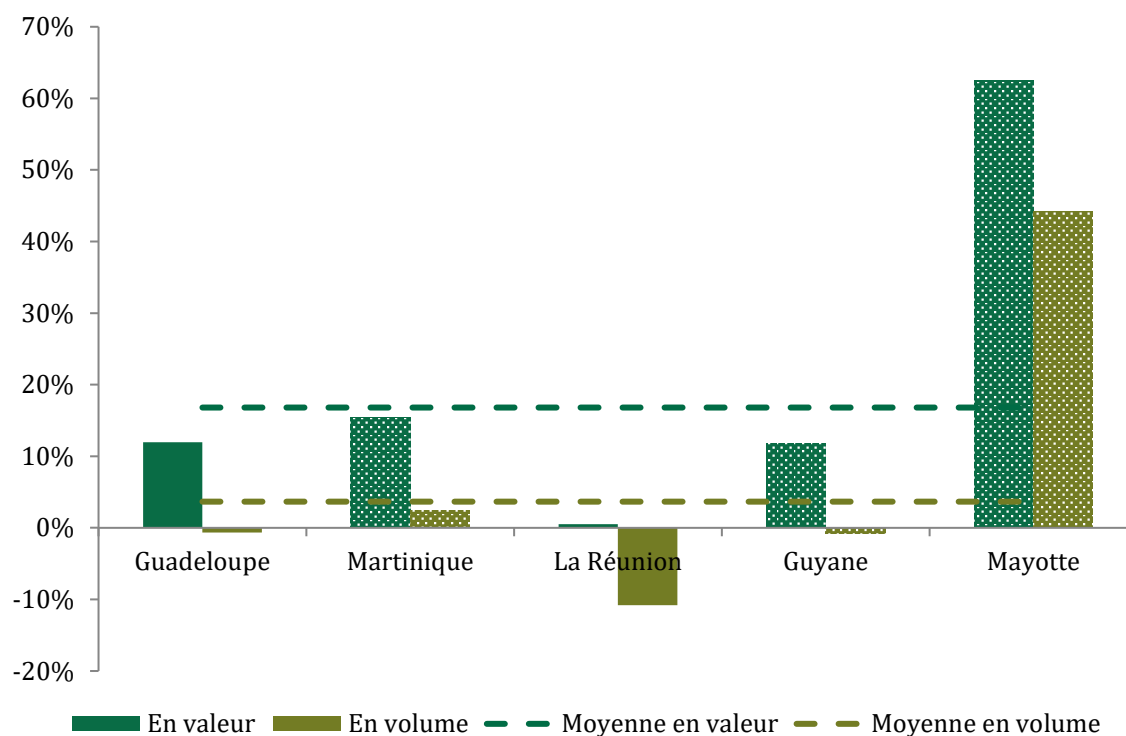
Entre 2019 et 2023, les dépenses de fonctionnement des régions métropolitaines ont baissé de 5,3 % en euros constants (cf. graphique 18), mais moins vite que leurs recettes, qui ont baissé de 8,0 %, et s'établissent en moyenne à 1,6 Md€ en 2023. Ainsi, en euros constants, seules deux régions ont vu leurs dépenses de fonctionnement augmenter sur la période : la Corse (+ 4,7 %) et, dans une moindre mesure, la Normandie (+ 0,3 %).

Graphique 18 : Évolution des dépenses de fonctionnement des régions métropolitaines (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Au contraire, dans les DROM, les dépenses de fonctionnement ont augmenté sur la période, aussi bien en euros constants (+ 3,7 %) qu'en euros courants (+ 16,8 %). Cette moyenne est toutefois largement biaisée par la très forte augmentation des dépenses de Mayotte sur la période (+ 44,2 % en euros constants) tandis que les dépenses ont faiblement augmenté en Martinique (+ 2,5 %) et ont baissé dans les autres territoires (cf. graphique 19).

Graphique 19 : Évolution des dépenses de fonctionnement des DROM entre 2022 et 2023

Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les dépenses de fonctionnement des régions sont majoritairement composées des dépenses d'intervention (cf. encadré 5) : elles représentaient en moyenne 54,8 % des dépenses de fonctionnement en 2023, suivies par les achats et charges externes à 22,0 % et les frais de personnel à 18,2 % (cf. graphique 20). Les dépenses d'intervention sont composées notamment des contributions aux organismes de transport ou des subventions aux personnes de droit privé. L'Occitanie se démarque des autres régions avec une part nettement plus importante de l'agrégat « achats et charges externes » qui est liée à l'intégration en 2023 des recettes et dépenses totales relatives aux transports dans les comptes de la région en lieu et place de leur solde.

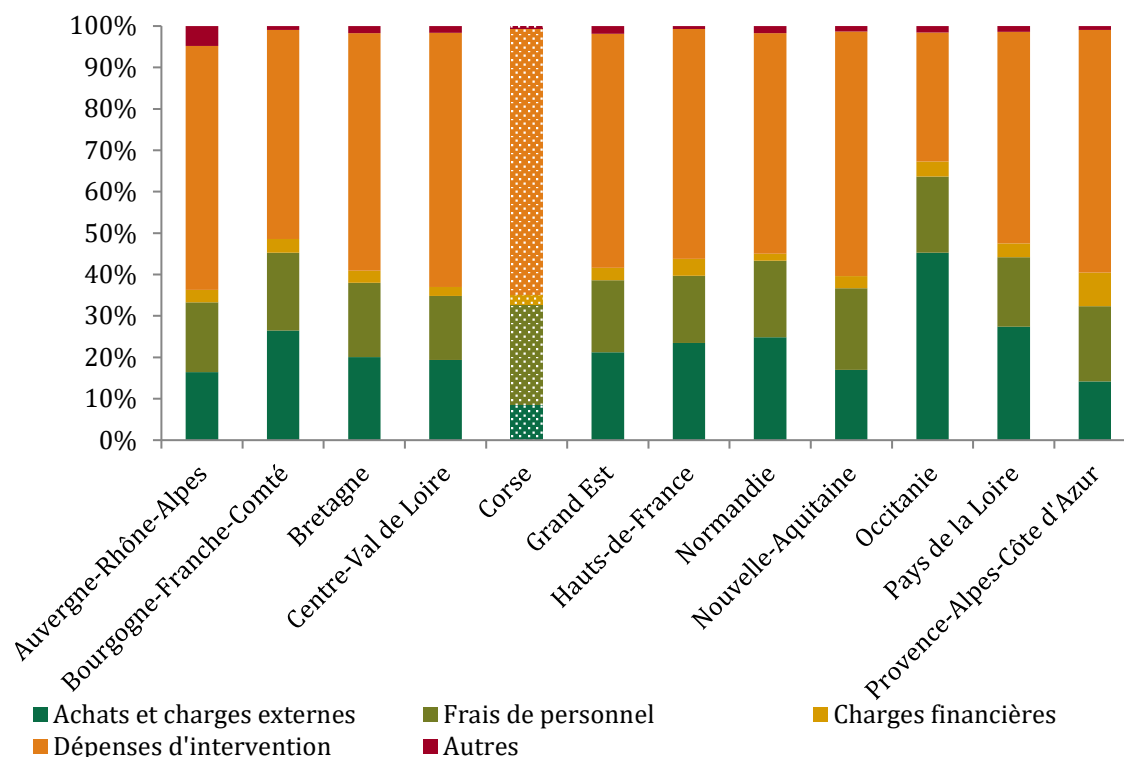
Encadré 5 : Agrégats composant les dépenses de fonctionnement des régions

Les agrégats financiers composant les dépenses de fonctionnement des régions calculés par l'OFGL et repris par la mission sont les suivants :

- les achats et charges externes comprennent l'achats de petits matériels, de matières premières, de prestations de services, mais aussi les loyers, primes d'assurance, frais d'entretien et de communication, etc. En matière de transports, il s'agit notamment des contrats de prestation de service ;
- les frais de personnel correspondent au paiement du traitement des agents de la collectivité, ainsi que des charges afférentes ;
- les dépenses d'intervention correspondent notamment aux aides et subventions attribuées par la collectivité à des tiers (particuliers, associations, autres collectivités...). En matière de transport, il s'agit notamment des participations à la SNCF ;
- les charges financières correspondent essentiellement au paiement des intérêts de la dette de la collectivité.

Source : OFGL.

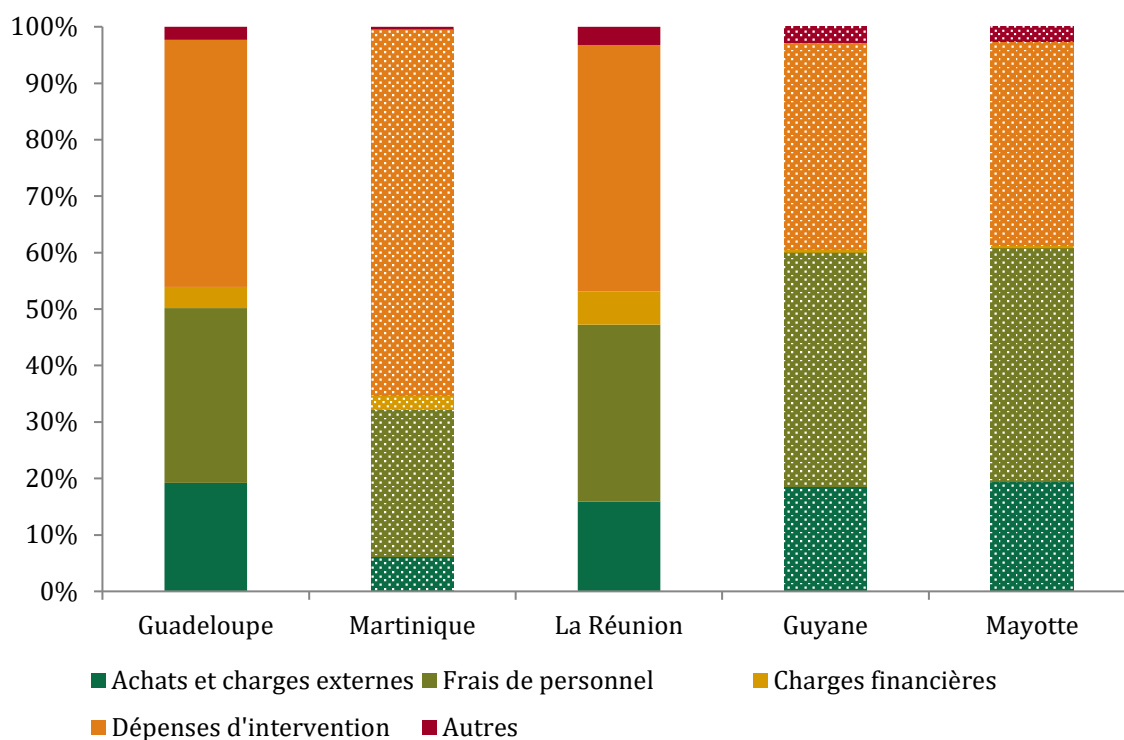
Graphique 20 : Décomposition des dépenses de fonctionnement des régions métropolitaines hors Île-de-France en 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Dans les DROM, le poids des dépenses d'intervention est moindre, à 45,0 % des dépenses de fonctionnement en moyenne en 2023, tandis que les frais de personnel sont plus élevés qu'en métropole, à 34,2 % de moyenne en 2023 (cf. graphique 21).

Graphique 21 : Décomposition des dépenses de fonctionnement des DROM en 2023

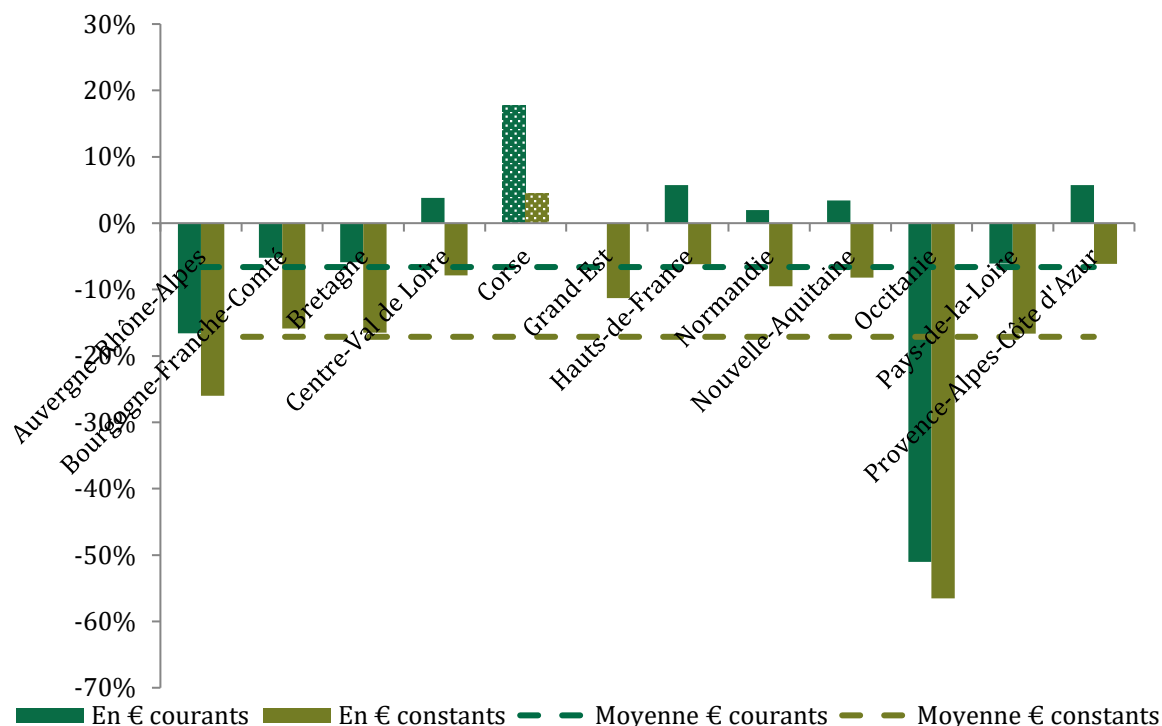


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Sur les dernières années, les dépenses d'intervention ont baissé dans les régions métropolitaines, en moyenne de 17 % en euros constants et de 7 % en euros courants entre 2019 et 2023, surtout du fait d'une forte inflexion de 9,2 % en euros constants dès 2020 (cf. graphique 22). Seule la Corse a connu une hausse de ses dépenses d'intervention, de 4,5 % en euros constants entre 2019 et 2023, tandis que des régions comme l'Occitanie (baisse de 56,5 % entre 2019 et 2023, et de 48,6 % entre 2022 et 2023) ou l'Auvergne-Rhône-Alpes (- 26,0 % entre 2019 et 2023 et - 10,2 % entre 2022 et 2023) ont connu une baisse significative sur la période.

Dans les DROM, les dépenses d'intervention sont restées relativement stables en volume (- 1 % entre 2019 et 2023 et ont augmenté de 11 % en volume).

Graphique 22 : Évolution des dépenses d'intervention des régions de France métropolitaine (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023

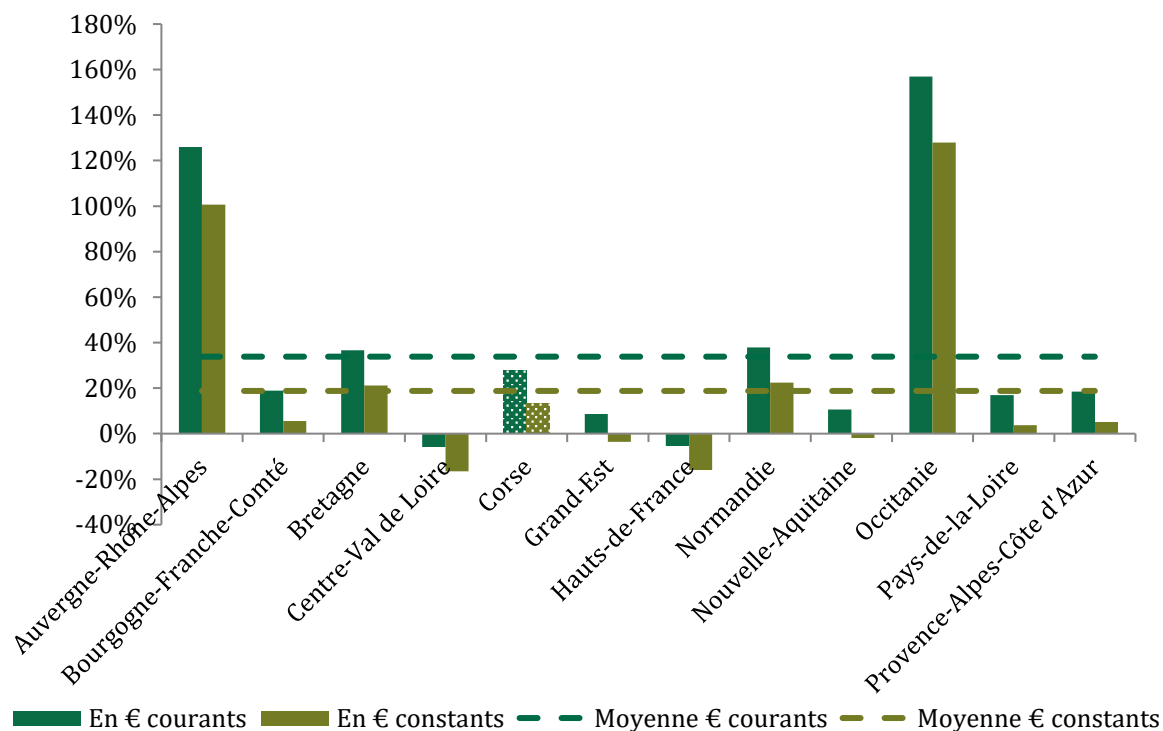


Source : DGFIP, OFGL ; calculs ; mission.

Les achats et charges externes des régions métropolitaines ont connu une hausse moyenne de 19 % en euros constants et 34 % en euros courants entre 2019 et 2023 (cf. graphique 23). Cette augmentation a été très marquée en Auvergne-Rhône-Alpes avec une augmentation de 126 % en euros courants et en Occitanie avec une hausse de 157 %. A contrario, le Centre-Val de Loire a vu ses achats et charges externes baisser de 6 % en euros courants et les Hauts-de-France de 5 %. En Occitanie, la très forte augmentation des achats et charges externes entre 2022 et 2023 s'explique par une augmentation de 210 % du compte 611, qui recense les contrats de prestation de service. Au contraire, les dépenses d'intervention ont nettement baissé, du fait de l'arrêt des subventions versées à la SNCF (compte 65737 de 333 M€ en 2022 et 0 € en 2023). Ceci s'explique par le fait que la région a pris la décision d'intégrer toutes les recettes et dépenses liées aux transports dans ses comptes à compter de 2023. En Auvergne-Rhône-Alpes, la hausse du poste « achats et charges externes » a essentiellement eu lieu entre 2019 et 2020, tirée par le compte « fournitures de petits équipements » et le compte « contrats de prestations de service » ; pour cette région, ces évolutions ne sont pas liées à la fonction transport.

Dans les DROM, les achats et charges externes ont connu une hausse partout en euros courants, de 28 % en moyenne.

Graphique 23 : Évolution des achats et charges externes des régions de France métropolitaine (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023

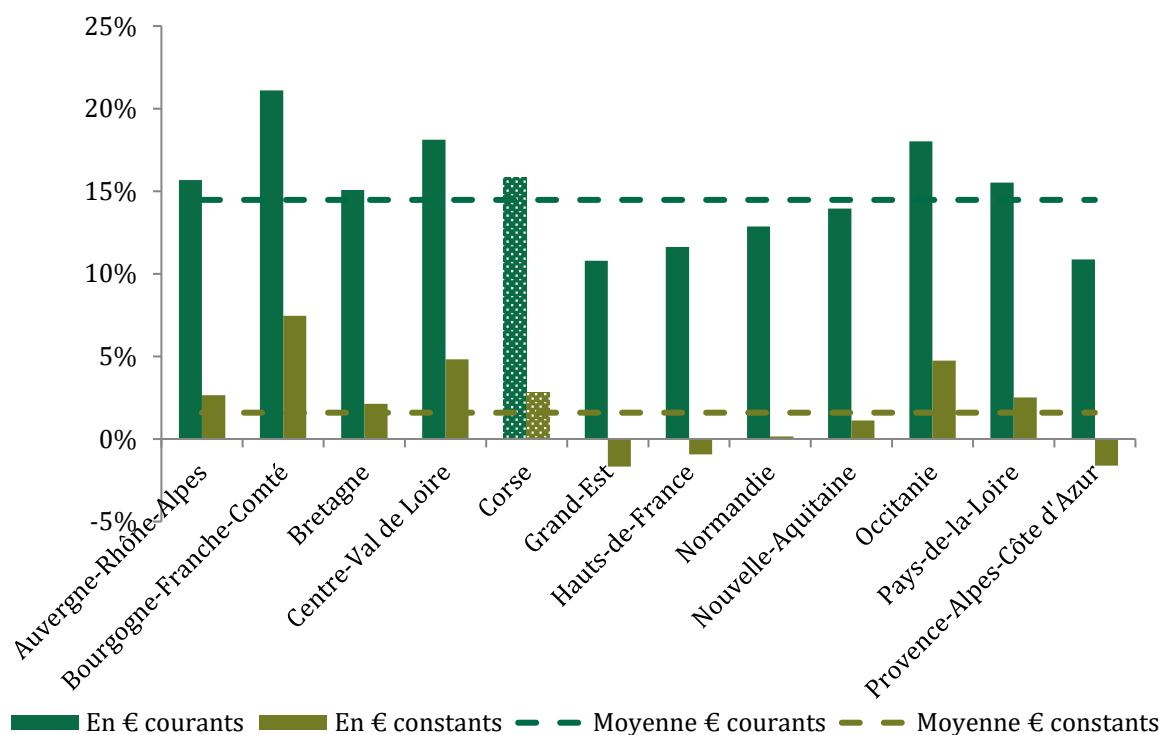


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les frais de personnel ont, quant à eux connu une hausse de 14 % en moyenne en euros courants dans les régions métropolitaines hors Île-de-France, entre 2019 et 2023 (cf. graphique 24). **Cette hausse s'explique en grande partie, mais pas uniquement, par l'inflation, puisque les frais de personnel n'ont augmenté que de 2 % en moyenne en euros constants entre 2019 et 2023.**

Dans les DROM, les frais de personnel ont connu une hausse plus significative que dans la métropole, de 19 % en moyenne en euros courants et de 6 % en euros constants.

Graphique 24 : Évolution des frais de personnel des régions de France métropolitaine (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023

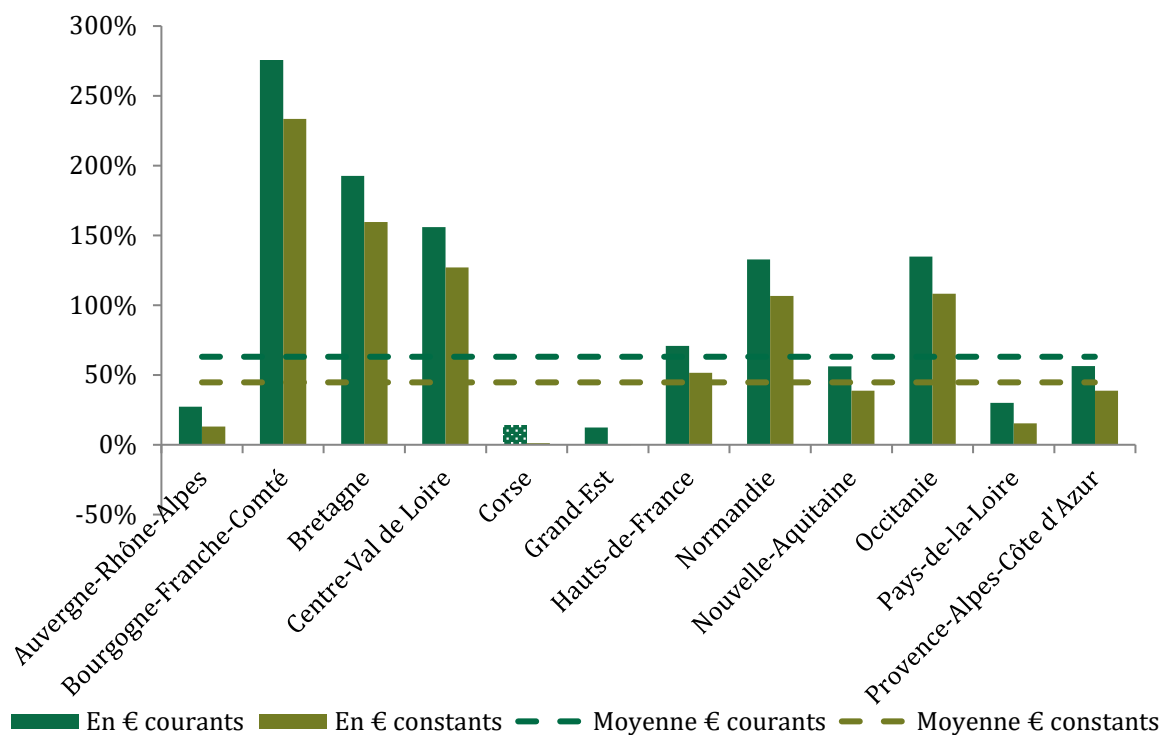


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les charges financières représentent les remboursements des intérêts des emprunts contractés par les régions. Ces dernières ont augmenté de façon significative dans la majorité des régions métropolitaines, avec une hausse moyenne de 63 % en euros courants et de 45 % en euros constants. Malgré cette augmentation significative, les charges financières des régions métropolitaines ne représentent en 2023 que 3,4 % des dépenses de fonctionnement, contre 2,3 % en 2019.

Les DROM ont connu des situations plus différenciées en matière de charges financières : tandis que celles de la Martinique ont connu une très forte hausse, de 146 % en euros courants entre 2019 et 2023, et que celles de la Guadeloupe et de La Réunion ont également augmenté (+ 42 % pour la Guadeloupe et + 28 % pour La Réunion), celles de la Guyane et de Mayotte ont baissé sur la période (- 16 % pour la Guyane et - 34 % pour Mayotte).

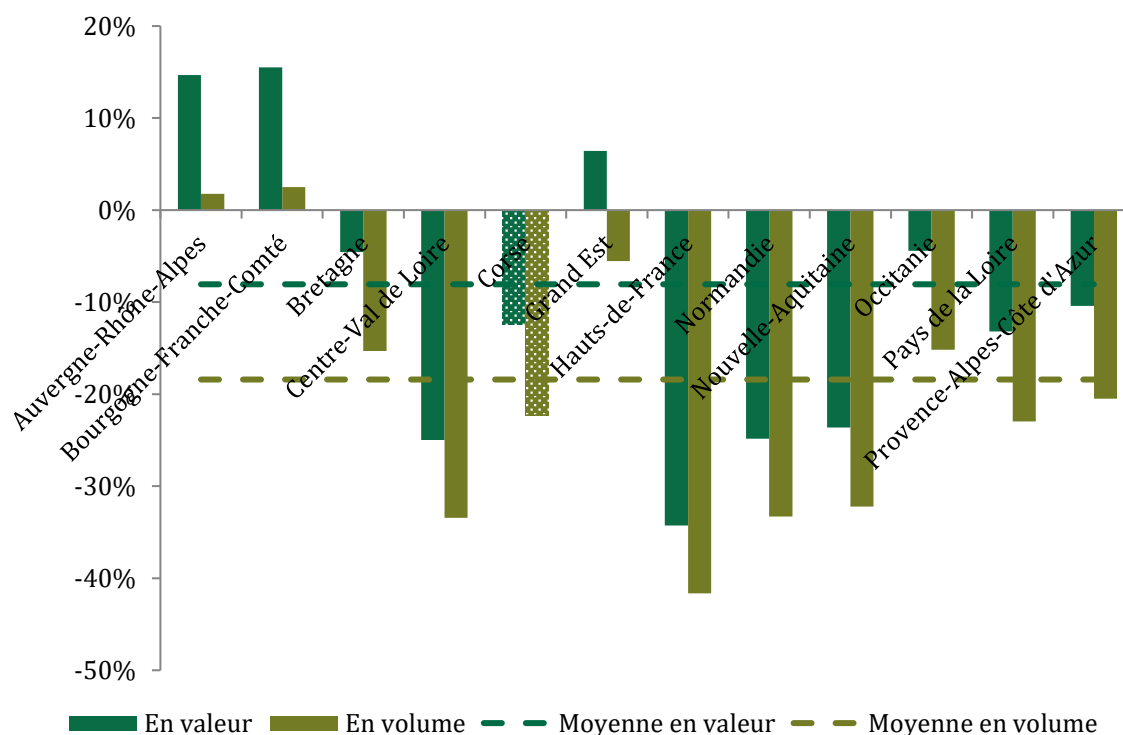
Graphique 25 : Évolution des charges financières des régions de France métropolitaine (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



Enfin, toutes les régions métropolitaines, à l'exception de la Bourgogne-Franche-Comté et de l'Auvergne-Rhône-Alpes ont vu le solde de leur section de fonctionnement se détériorer en 2023 par rapport à 2019, avec une baisse moyenne de 18,4 % en euros constants (cf. graphique 26).

Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Graphique 26 : Évolution du solde de la section fonctionnement des régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2023



Source : OFGL ; calculs : mission.

2.1.3. Côté investissement, les recettes comme les dépenses des régions ont connu une augmentation entre 2019 et 2023

Les recettes de la section investissement des régions se composent, d'une part des recettes d'investissement hors emprunt et, d'autre part, de l'emprunt (cf. encadré 6). Aux termes de l'article L. 4333-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les régions peuvent recourir à l'emprunt. Le produit des emprunts constitue l'une des recettes non fiscales de la section d'investissement du budget des collectivités (article L. 2331-8 du CGCT). Les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations. Le contrôle des emprunts des collectivités locales s'exerce à travers le principe d'équilibre budgétaire prévu à l'article L.1612-4 du CGCT. En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette.

Encadré 6 : Agrégats composant les recettes d'investissement

Les agrégats financiers composant les recettes d'investissement des régions calculés par l'OFGL et repris par la mission sont les suivants :

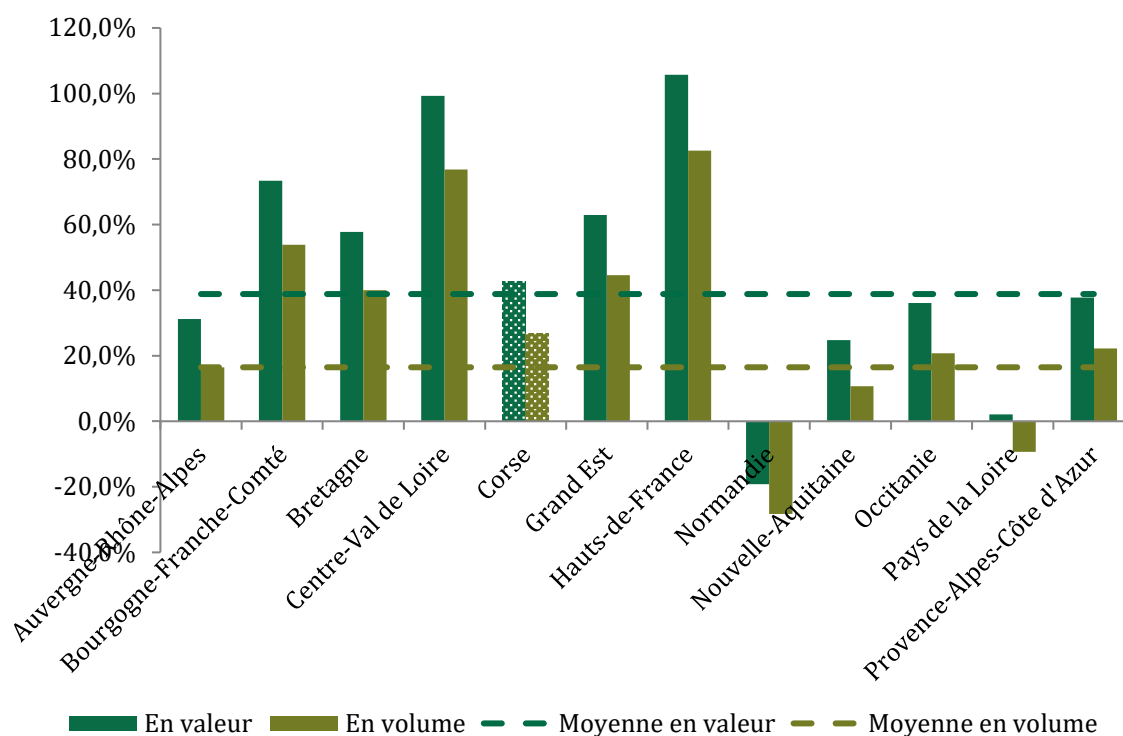
- les recettes d'investissement hors emprunt comprennent des ressources affectées au financement de l'investissement (dotations et subventions reçues). Plus rarement, elles peuvent enregistrer des opérations sur immobilisations financières ou le remboursement d'opérations pour compte de tiers. Elles sont notamment constituées du poste « autres dotations et subventions » qui comprennent notamment les subventions reçues de tiers pour contribuer au financement d'investissements de la collectivité ;

- les emprunts hors gestion active de la dette correspondent aux emprunts et dettes mobilisés par la collectivité au cours de l'année, à l'exclusion des éventuelles opérations de gestion active de la dette comptabilisées en mouvements réels et équilibrées en recettes et dépenses (opérations sur lignes de trésorerie ou emprunts de refinancement).

Source : OFGL.

Sur la période 2019-2023, les recettes d'investissement hors emprunt ont connu une augmentation dans toutes les régions métropolitaines, à l'exception de la Normandie et des Pays-de-la-Loire, et s'établissent en moyenne à 626 M€ en 2023. Elles ont ainsi augmenté de 23,2 % en euros constants et de 38,8 % en moyenne en euros courants (cf. graphique 27). Elles ont été majoritairement tirées par le poste « autres dotations et subventions », qui a connu une hausse de 28,3 % en euros constants sur la période, soit 729 M€, et qui comprend notamment les subventions reçues de tiers pour contribuer au financement d'investissements de la collectivité, ainsi que les contributions des fonds européens gérés par la région.

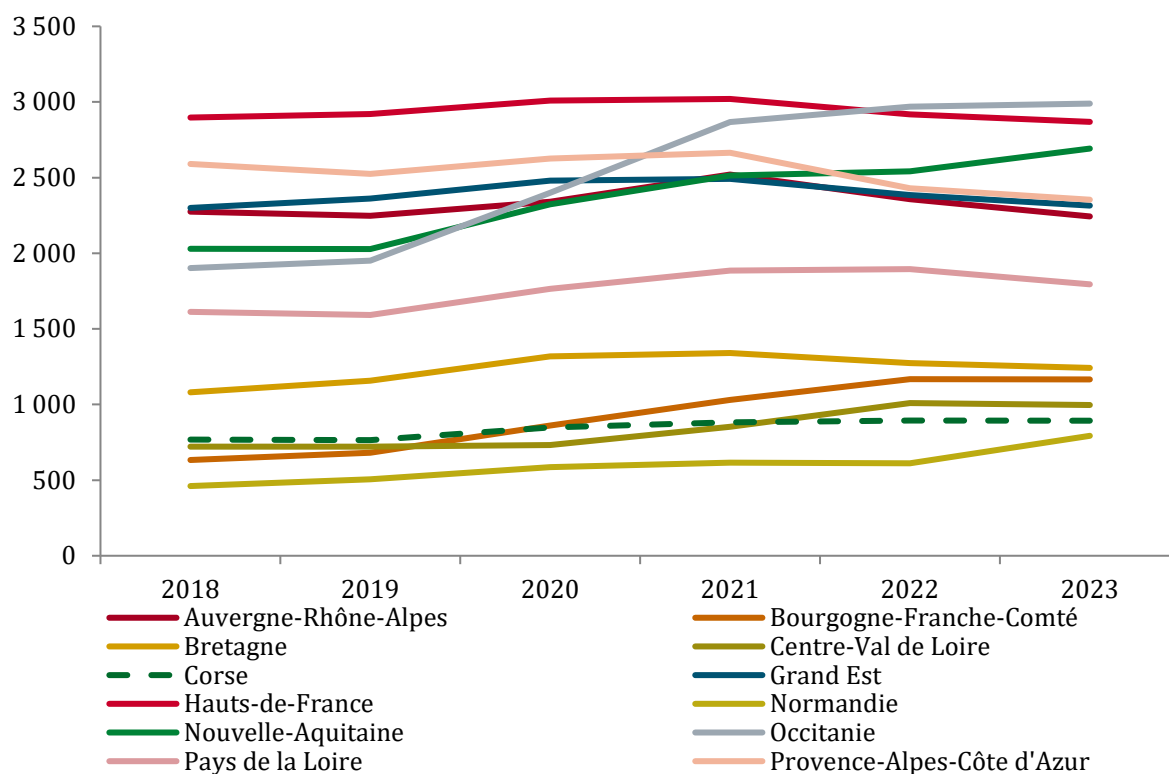
Graphique 27 : Évolution des recettes d'investissement hors emprunt des régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les régions métropolitaines ont recouru de plus en plus à l'emprunt sur la période, dans des ampleurs variables. Ainsi, entre 2019 et 2023, l'encours de dette des régions métropolitaines (hors Île-de-France) a augmenté en moyenne de 39 % en valeur et de 23 % en volume. Seuls la Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Grand-Est et les Hauts-de-France ont connu une baisse de leur encours de dette en euros constants entre 2019 et 2023 (cf. graphique 28). Au contraire, la Bourgogne-Franche-Comté, la Normandie et l'Occitanie ont connu une hausse significative, de respectivement 71 %, 57 % et 53 %.

Graphique 28 : Évolution de l'encours de dette des régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2018 et 2023 en euros constants



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les dépenses d'investissement sont constituées, d'une part des dépenses hors remboursements du capital des emprunts, composées des dépenses d'équipement et des subventions d'équipement versées et, d'autre part, du remboursement du capital de l'emprunt (cf. encadré 7).

Encadré 7 : Agrégats composant les dépenses d'investissement

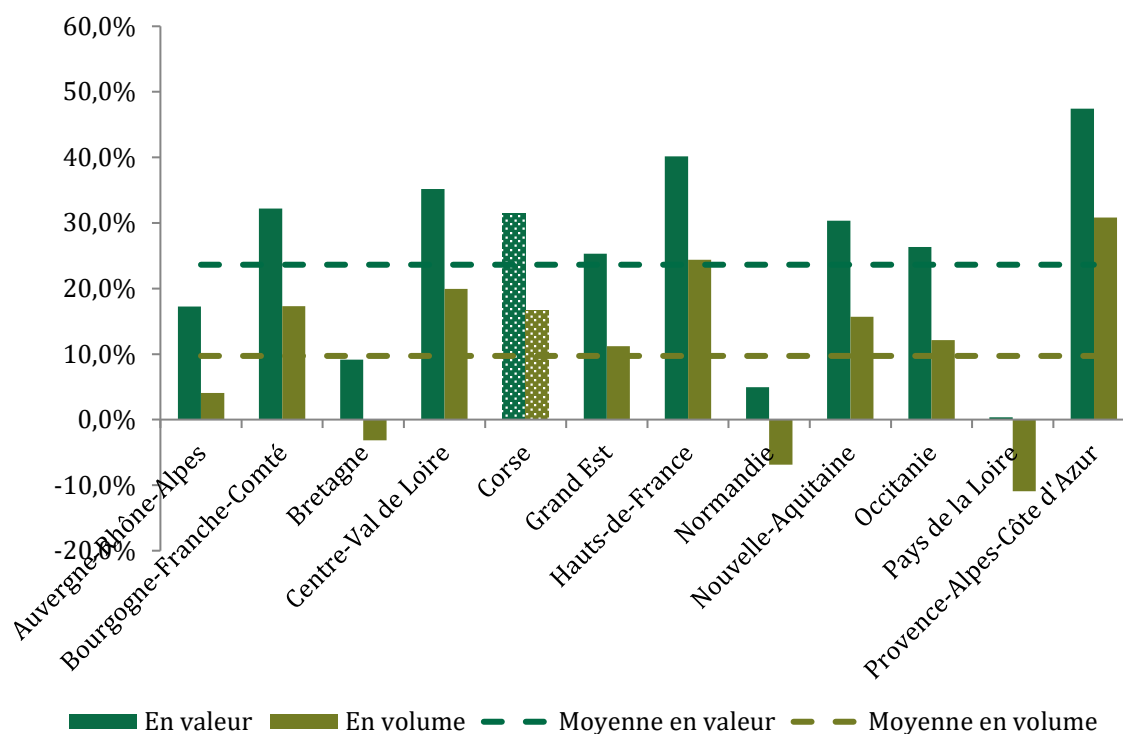
Les agrégats financiers composant les dépenses d'investissement des régions calculés par l'OFGL et repris par la mission sont les suivants :

- les dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunt comprennent les investissements réalisés par la collectivité pour son compte ou réalisés par un tiers avec le soutien de la collectivité. Plus rarement, elles peuvent enregistrer des opérations sur immobilisations financières ou le paiement d'opérations pour compte de tiers. Elles sont notamment constituées des :
 - dépenses d'équipement qui correspondent aux opérations d'investissement réalisées sur le patrimoine propre de la collectivité ;
 - subventions d'équipement versées qui correspondent au soutien apporté par la collectivité à des opérations d'investissement réalisées par un tiers ;
- les remboursements d'emprunt hors gestion active de la dette correspondent aux remboursements de dette réalisés par la collectivité au cours de l'année, à l'exclusion des éventuelles opérations de gestion active de la dette comptabilisées en mouvements réels et équilibrées en recettes et dépenses (opérations sur lignes de trésorerie ou réaménagements de dette refinancés).

Source : OFGL.

Les dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunt des régions métropolitaines ont connu une hausse sur la période 2019-2023 de 23,6 % en moyenne en valeur et de 9,7 % en volume, et s'établissent en moyenne à 879 M€ en 2023 (cf. graphique 29). Ces dernières sont composées majoritairement des subventions d'équipement versées (à hauteur de 70 % en moyenne en 2023), qui ont connu une augmentation moyenne de 13 % en euros constants entre 2019 et 2023. Le deuxième poste des dépenses d'investissement est les dépenses d'équipement, qui ont également connu une hausse entre 2019 et 2023, de 8 % en moyenne en euros constants.

Graphique 29 : Évolution des dépenses d'investissement hors emprunt des régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2023

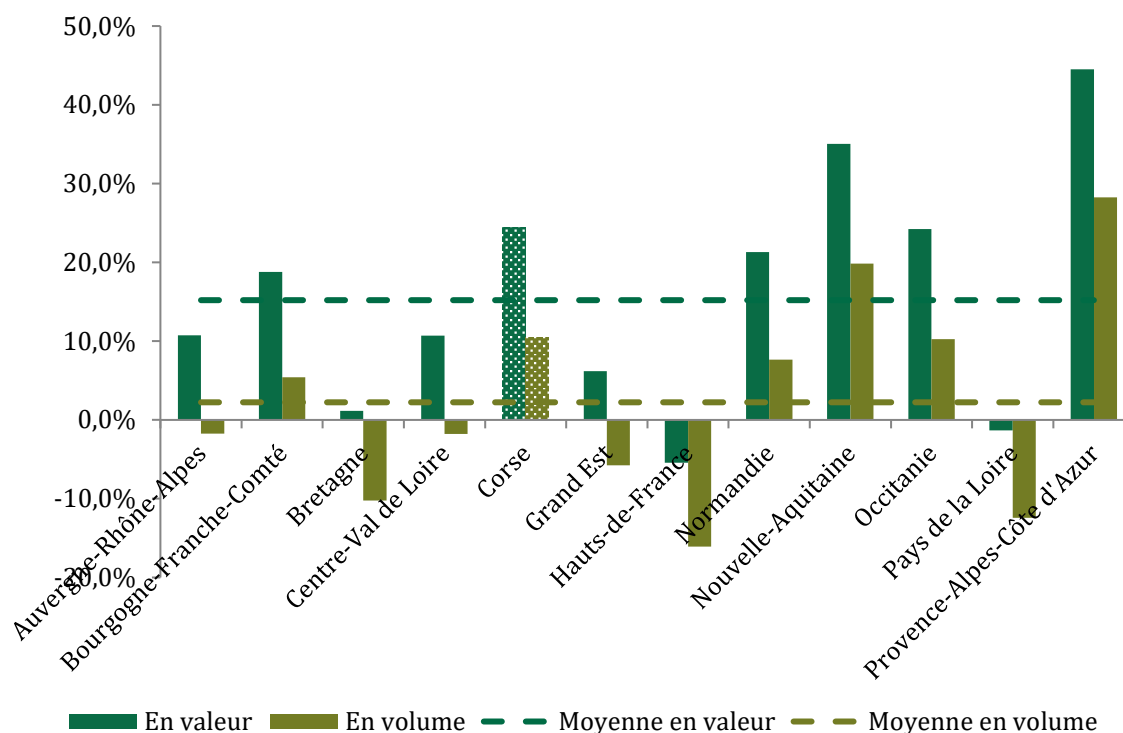


Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Les remboursements d'emprunt ont connu une hausse d'une ampleur comparable aux dépenses d'investissement hors emprunt sur la période, de 22,6 % en moyenne en valeur et de 8,8 % en volume.

Finalement, la section d'investissement hors emprunt des régions métropolitaines a vu son solde globalement s'améliorer entre 2019 et 2023, mais avec des disparités importantes selon les régions (cf. graphique 30).

Graphique 30 : Évolution du solde de la section investissement hors emprunt des régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission. Note de lecture : le solde de la section investissement hors emprunt a été calculé en soustrayant les dépenses totales d'investissement aux recettes totales d'investissement hors emprunt.

2.1.4. Les ratios financiers des régions se sont dégradés entre 2019 et 2023, les dépenses ayant progressé plus rapidement que les recettes

2.1.4.1. Les taux d'épargne brute et nette ont baissé dans une majorité de régions

La règle d'or, qui régit la construction budgétaire des collectivités territoriales, est précisée à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Son implication est double :

- (i) la section de fonctionnement ne peut, contrairement à la section d'investissement, être équilibrée par l'emprunt. Les collectivités ne peuvent donc pas emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement ;
- (ii) la section d'investissement peut faire apparaître un emprunt, mais le remboursement du capital emprunté préalablement est une dépense d'investissement qui doit être couverte par des recettes d'investissement présentant un caractère définitif. Il en résulte qu'il n'est pas possible pour une collectivité de couvrir la charge d'une dette préexistante par un nouvel emprunt.

Pour s'assurer du respect de ces règles, l'épargne brute des collectivités doit être positive. En effet, l'épargne brute des collectivités désigne l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. Appelée aussi « autofinancement brut », l'épargne brute est affectée à la couverture d'une partie des dépenses d'investissement (en priorité, le remboursement de la dette, et pour le surplus, les dépenses d'équipement). L'épargne brute se calcule de la façon suivante : épargne brute = recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement.

Le taux d'épargne brute est un ratio qui indique la part des recettes de fonctionnement qui peut être consacrée pour investir ou rembourser la dette, et permet ainsi d'appréhender la solvabilité budgétaire à court et moyen terme. Il se calcule comme suit :

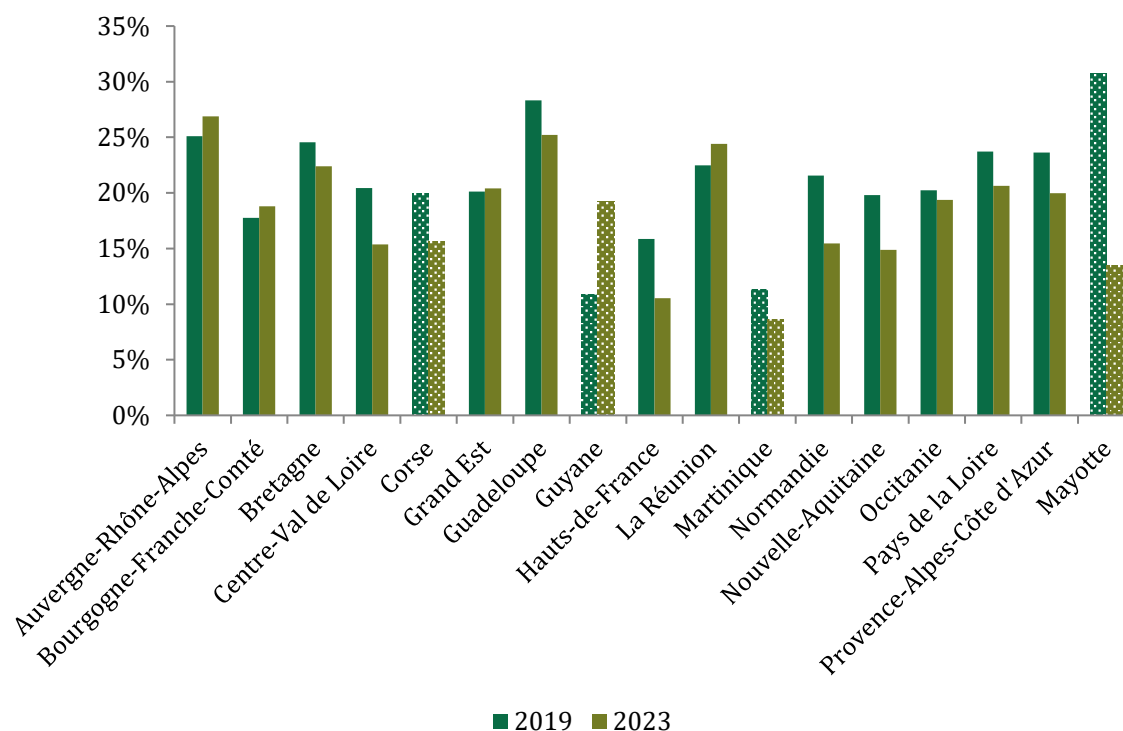
taux d'épargne brute = épargne brute / recettes réelles de fonctionnement.

La règle d'or exige aussi que l'épargne nette soit positive, ce qui signifie que l'excédent de la section de fonctionnement doit être suffisant pour rembourser l'annuité en capital de la dette de l'exercice. Une épargne nette positive, sert à autofinancer les investissements de la collectivité, une fois l'annuité de la dette couverte. Elle est calculée de la façon suivante : épargne nette = épargne brute – remboursement de la dette.

Le taux d'épargne brute des régions métropolitaines (hors Île-de-France) a diminué en moyenne de 3 % entre 2019 et 2023 et l'épargne brute s'élève en moyenne à 368 M€ en 2023 (cf. graphique 31). Le taux d'épargne brute a en effet connu une baisse sensible, de 21 % à 18 %, entre 2019 et 2020 puis s'est légèrement redressé jusqu'à 20 % en 2022 avant de redescendre à 18 % entre 2021 et 2023. Les régions métropolitaines qui ont connu la plus forte baisse de leur taux d'épargne brute entre 2019 et 2023 sont la Normandie (- 6 %), les Hauts-de-France (- 5 %), la Nouvelle-Aquitaine (- 5 %) ou encore le Centre-Val-de-Loire (- 5 %). Cette baisse du taux d'épargne brute est liée à une augmentation plus forte des dépenses réelles de fonctionnement que des recettes réelles de fonctionnement (+ 7,5 % en moyenne pour les régions métropolitaines hors Île-de-France contre + 4,0 % pour les recettes).

Les DROM ont connu des situations plus contrastées, avec une baisse très importante du taux d'épargne brute à Mayotte, de 17 % entre 2019 et 2023, une moindre baisse en Guadeloupe et en Martinique (- 3 %), tandis qu'il a augmenté en Guyane (+ 8 %) et à La Réunion (+ 2 %).

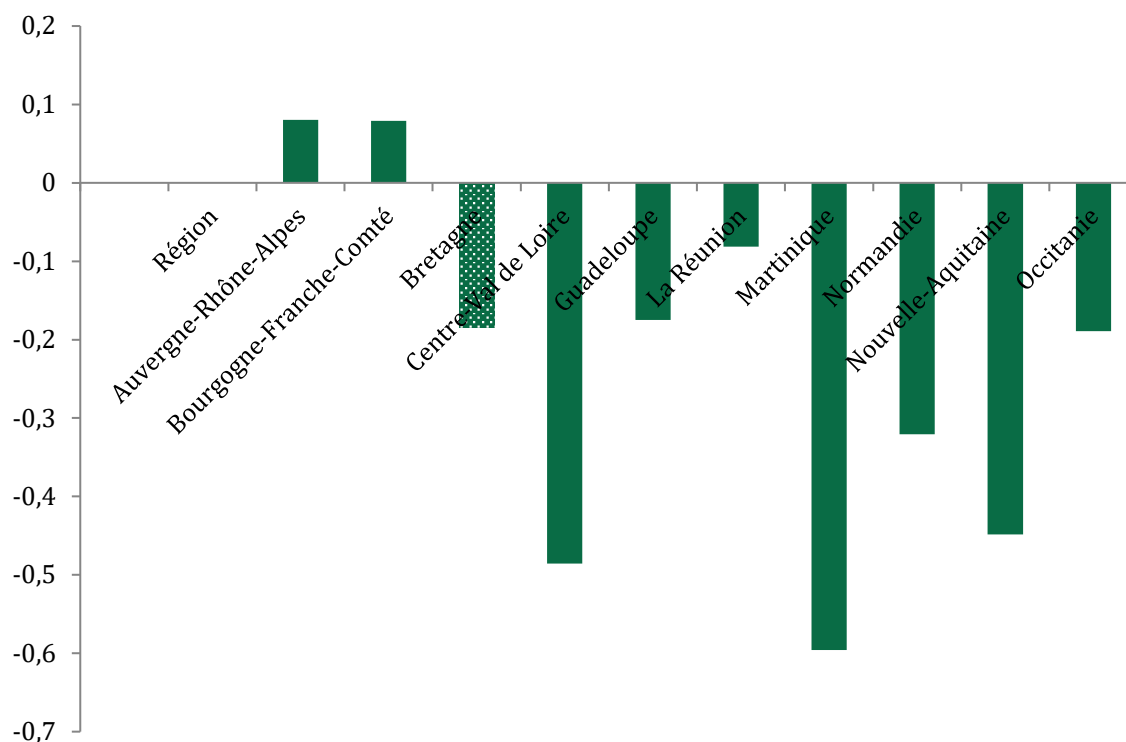
Graphique 31 : Évolution du taux d'épargne brute des régions hors Île-de-France entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

La quasi-totalité des régions métropolitaines a connu une baisse significative de leur épargne nette entre 2019 et 2023, qui s'établit en moyenne à 236 M€ en 2023 (cf. graphique 32). Seuls l'Auvergne-Rhône-Alpes, la Bourgogne-Franche-Comté et le Grand-Est ont vu leur épargne nette augmenter. Au-delà de la baisse de l'épargne brute sur la période, notamment significative dans les Hauts-de-France (- 5 %) ce résultat est lié à la hausse du remboursement annuel du capital de la dette.

Graphique 32 : Évolution de l'épargne nette des régions métropolitaines (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

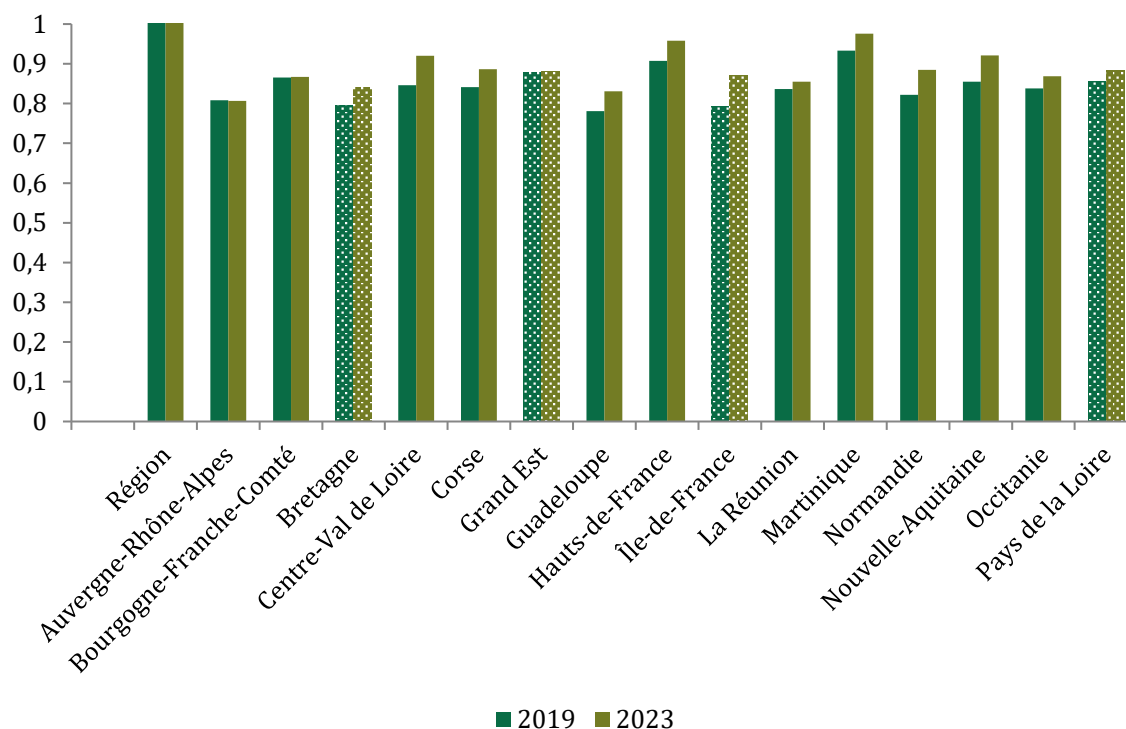
2.1.4.2. Parallèlement, du fait d'un accroissement du besoin de financement des régions, leur ratio de désendettement s'est dégradé

La marge d'autofinancement courant désigne la capacité d'une collectivité à financer ses investissements une fois ses dépenses de fonctionnement et sa dette payées. Elle met en lumière les marges de manœuvre de la collectivité pour développer son territoire sans avoir recours à l'endettement. Un ratio supérieur à 100 % indique une situation potentiellement tendue puisqu'il implique une épargne nette négative (i.e. les recettes de fonctionnement, une fois les dépenses de fonctionnement couvertes ne suffisent pas à couvrir l'annuité de la dette en capital). Cette situation est critique si elle se répète car elle indique l'absence structurelle d'excédent de fonctionnement pour financer les investissements et contraint donc la capacité de la collectivité à investir et à recourir à l'endettement. Elle se calcule comme suit : $\text{marge d'autofinancement courant} = (\text{dépenses réelles de fonctionnement} + \text{remboursements de la dette}) / \text{recettes réelles de fonctionnement}$.

Dans les régions métropolitaines, la marge d'autofinancement courant a augmenté de 4 % entre 2019 et 2023 en moyenne, passant de 84 % à 88 %. Si aucune région ne dépasse le seuil de 100 %, certaines s'en rapprochent, avec un ratio à 96 % pour les Hauts-de-France (contre 91 % en 2019) et à 92 % pour le Centre-Val-de-Loire et la Nouvelle-Aquitaine (contre 85 % en 2019 pour les deux régions).

Les DROM ont connu des situations plus contrastées avec une très forte hausse de la marge d'autofinancement courant à Mayotte, de 17 % à 88 % et, à l'inverse, une baisse de 9 % en Guyane. La situation de la Martinique est la plus critique avec une marge d'autofinancement courant qui atteint 98 % en 2023.

Graphique 33 : Évolution de la marge d'autofinancement courant des régions (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



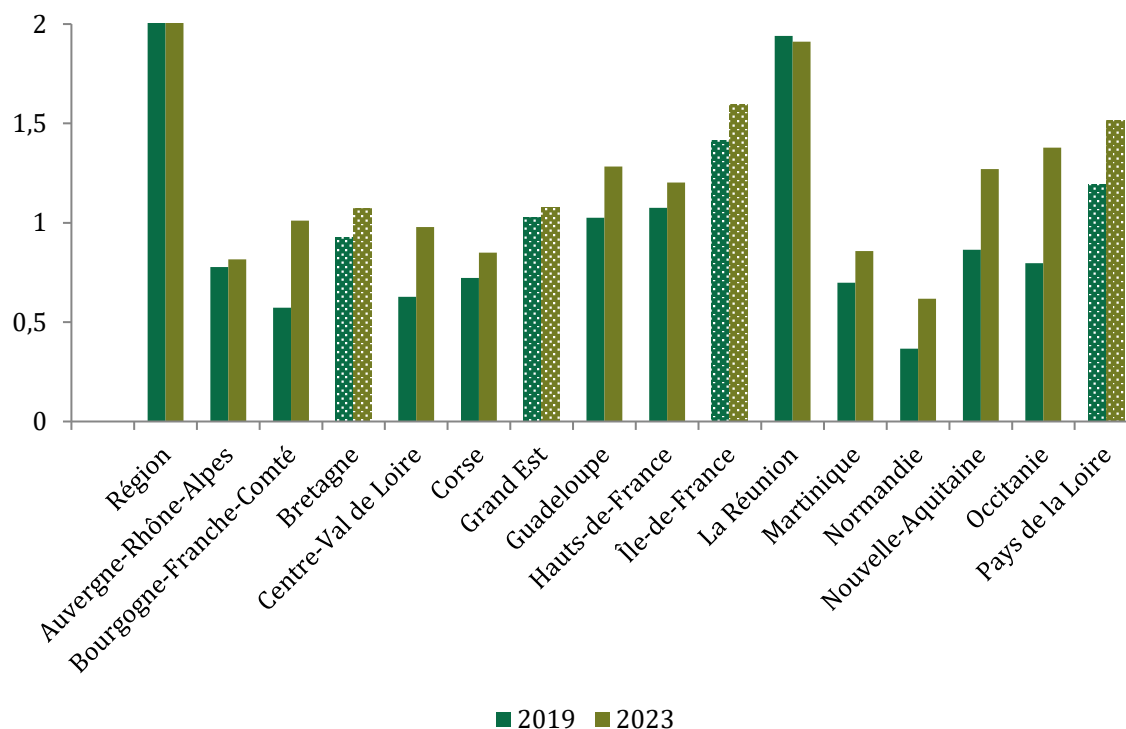
Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Le taux d'endettement mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à ses ressources. Il est calculé comme suit : $\text{taux d'endettement} = \frac{\text{encours de dette au 31 décembre de l'année}}{\text{recettes réelles de fonctionnement}}$.

Dans les régions métropolitaines (hors Île-de-France), le taux d'endettement a augmenté de façon significative entre 2019 et 2023 (+24 % en moyenne) (cf. graphique 34). Il est ainsi passé de 86 % en 2019 à 109 % de moyenne en 2023. La plus forte hausse résulte de l'évolution de 17 pts de l'endettement entre 2019 et 2020, dans le contexte de crise sanitaire. Les régions qui ont connu la hausse la plus significative sont l'Occitanie (+ 58 % entre 2019 et 2023), la Bourgogne-Franche-Comté (+ 44 %) et la Nouvelle-Aquitaine (+ 41 %). En niveau, les régions qui présentent le plus fort taux d'endettement en 2023 sont les Pays-de-la-Loire (152 %), l'Occitanie (138 %) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (131 %).

Dans les DROM, la Réunion se distingue par son niveau d'endettement très élevé, bien qu'en baisse par rapport à 2019 (191 % en 2023 contre 194 % en 2019) et Mayotte par son taux très faible, à 14 % en 2023.

Graphique 34 : Évolution du taux d'endettement des régions (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



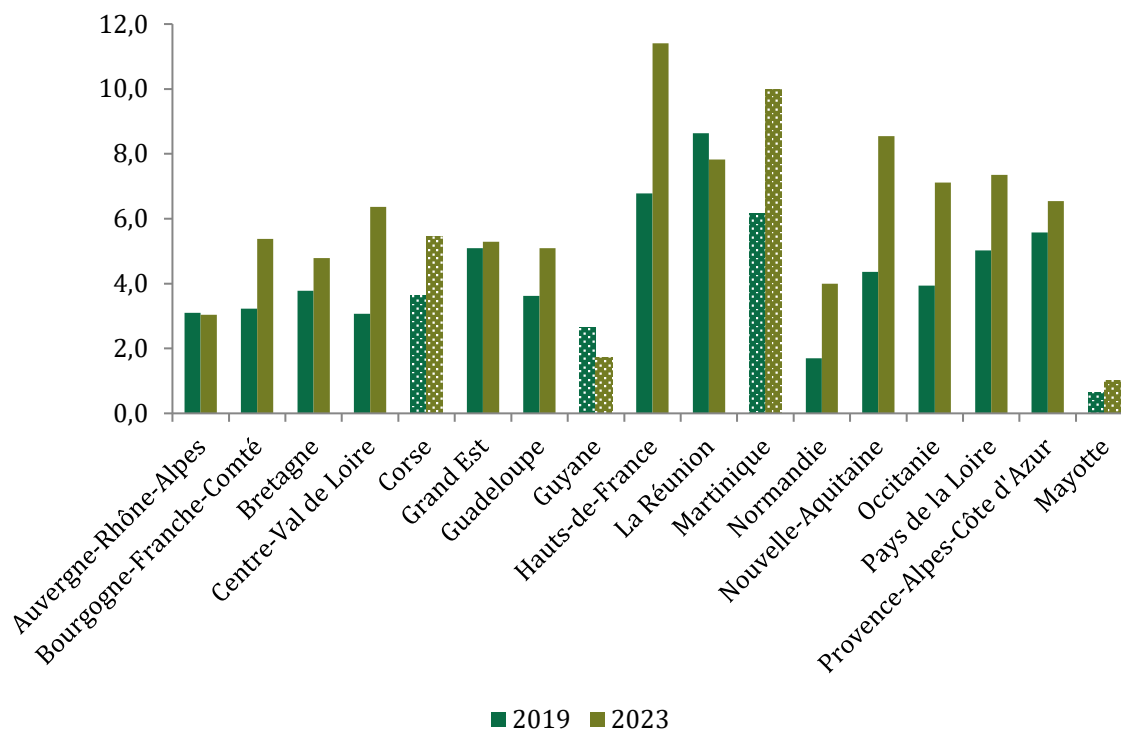
Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

La capacité de désendettement permet d'estimer en combien d'années d'exercices budgétaires la collectivité peut rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute chaque année. Elle est mesurée avec l'indicateur de délai de désendettement, calculé de la façon suivante : $\text{délai de désendettement} = \text{encours de dette au 31 décembre de l'année} / \text{épargne brute}$.

Entre 2019 et 2023, le délai de désendettement des régions métropolitaines (hors Île-de-France) a augmenté de 2,2 ans en moyenne, passant de 4,1 ans en 2019 à 6,3 ans en 2023 (cf. graphique 35). Cette augmentation est liée à la fois à la hausse de l'endettement et à la baisse de l'épargne brute. Les régions qui ont connu la dégradation la plus significative de leur capacité de désendettement sont les Hauts-de-France où le délai de désendettement est passé de 6,8 ans en 2019 à 11,4 ans en 2023, et la Nouvelle-Aquitaine, de 4,4 ans en 2019 à 8,5 ans en 2023. Seuls l'Auvergne-Rhône-Alpes et le Grand-Est ont connu une quasi-stabilité de leur délai de désendettement (-0,1 an et +0,2 ans). L'Auvergne-Rhône-Alpes dispose de la meilleure capacité de désendettement (3,0 ans en 2023), suivie par la Normandie (4,0 ans en 2023).

Dans les DROM, la Martinique affiche le délai de désendettement le plus élevé, à 10,0 ans en 2023 après 6,2 ans en 2019, suivie par La Réunion, à 7,8 ans en 2023, en baisse de 0,8 ans par rapport à 2019.

Graphique 35 : Évolution du délai de désendettement des régions (hors Île-de-France) entre 2019 et 2023



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Au-delà de la dette qu'elles portent en propre, les régions sont engagées à travers des emprunts garantis qui n'apparaissent pas directement dans leurs comptes. **La mission a ainsi cherché à calculer l'endettement total des régions en ajoutant à l'encours de dette l'encours de dette garantie qui fait partie des engagements hors bilan des régions.** Ces garanties d'emprunts concernent des garanties accordées sur des emprunts contractés par les organismes de gestion des lycées privés sous contrat avec l'État pour la réalisation d'investissements immobiliers (construction, travaux, acquisition, etc.), des garanties d'emprunts à des établissements de santé, pour des opérations de logement social, des emprunts à des entreprises, notamment pour des projets énergétiques, etc. **Il est toutefois à noter que les emprunts garantis par les régions relatifs aux sociétés publiques locales (SPL) de portage du matériel roulant ferroviaire n'apparaissent pas dans la liste des emprunts garantis par les régions du compte administratif pour 2023 étant donné que les levées de fonds sont intervenues ultérieurement¹².** Il s'agit donc d'un point de vigilance pour les prochaines années dans l'analyse de l'endettement des régions concernées. La mission a également pu constater que les régions souscrivent à des contrats de crédit-bail pour le matériel roulant ferroviaire, qui peuvent représenter des montants très importants (386 M€ pour la région Grand-Est par exemple). Toutefois, ces engagements n'ont pas été considérés dans les calculs de l'endettement incluant les engagements hors bilan ci-dessus parce que, si les régions ont la possibilité d'acquérir le matériel à la fin du contrat de crédit-bail, il ne s'agit que d'une éventualité et non d'un engagement certain.

¹² La SPL Grand Est Mobilités a levé un financement de 1,2 Md€ en décembre 2023 et la SPL Nouvelle Aquitaine/Occitanie a levé 1,1 Md€ en juillet 2024.

Annexe I

Les montants indiqués dans le tableau 3 sont ainsi issus de l'annexe des comptes administratifs des régions relatifs aux engagements hors bilan. Les régions qui présentent le montant le plus important d'emprunts garantis sont l'Occitanie, la Nouvelle-Aquitaine et les Hauts-de-France. La mission n'a toutefois pas eu accès aux comptes administratifs de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la Bourgogne-Franche-Comté pour l'année 2023.

Tableau 3 : Montant des emprunts garantis par les régions métropolitaines (hors Île-de-France) en 2022 et 2023 (en millions d'euros)

Région	2022	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	119,7	117,7
Bourgogne-Franche-Comté	1,3	N.D.
Bretagne	54,0	48,2
Centre-Val de Loire	0,0	0,0
Grand Est	33,3	30,8
Hauts-de-France	95,7	102,6
Normandie	174,9	N.D.
Nouvelle-Aquitaine	102,7	95,9
Occitanie	174,6	169,3
Pays de la Loire	56,8	52,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	N.D.	N.D.

Source : Comptes administratifs des régions.

À partir du montant des emprunts garantis et de l'encours de dette des régions, la mission a recalculé leur taux d'endettement ainsi que leur délai de désendettement (cf. tableau 4). Les emprunts garantis font augmenter le taux d'endettement des régions dans une fourchette variant de 0 % à 12 % et le délai de désendettement jusqu'à 0,5 années. **Si ces résultats ne sont pas négligeables, ils ne modifient néanmoins pas fondamentalement l'analyse précédente sur le niveau d'endettement des régions. La région Hauts-de-France reste la seule qui dépasse le seuil d'alerte de 9 ans pour le délai de désendettement.**

Annexe I

Tableau 4 : Ratios d'endettement des régions incluant les emprunts garantis pour 2022 et 2023

Région	2022				2023			
	Taux d'endettement	Délai de désendettement (en années)	Taux d'endettement (yc emprunts garantis)	Délai de désendettement (yc emprunts garantis) (en années)	Taux d'endettement	Délai de désendettement (en années)	Taux d'endettement (yc emprunts garantis)	Délai de désendettement (yc emprunts garantis) (en années)
Auvergne-Rhône-Alpes	85 %	3,20	89 %	3,35	82 %	3,04	85 %	3,17
Bourgogne-Franche-Comté	99 %	4,62	99 %	4,62	101 %	5,38	N.D.	N.D.
Bretagne	107 %	4,48	112 %	4,65	107 %	4,78	111 %	4,94
Centre-Val de Loire	96 %	5,25	96 %	5,25	98 %	6,36	98 %	6,36
Grand Est	105 %	4,53	107 %	4,58	108 %	5,29	109 %	5,35
Hauts-de-France	120 %	9,15	124 %	9,42	120 %	11,41	124 %	11,75
Normandie	45 %	2,14	57 %	2,69	62 %	4,00	N.D.	N.D.
Nouvelle-Aquitaine	117 %	6,21	121 %	6,43	127 %	8,54	131 %	8,80
Occitanie	128 %	6,69	135 %	7,04	138 %	7,11	144 %	7,45
Pays de la Loire	158 %	7,69	162 %	7,90	152 %	7,35	155 %	7,53
Provence-Alpes-Côte d'Azur	133 %	5,67	N.D.	N.D.	131 %	6,54	N.D.	N.D.

Source : Comptes administratifs des régions, OFGL ; calculs : mission.

2.2. Toutefois, les indicateurs de santé financière des régions restent en-deçà des seuils d'alerte définis par les institutions financières, mais avec de fortes disparités régionales

2.2.1. Si la situation financière des régions s'est dégradée en 2023, cela fait suite à deux années d'amélioration

La situation financière des régions a connu une nette dégradation en 2020, dans le contexte de crise sanitaire. En effet, entre 2019 et 2020, l'épargne brute et l'épargne nette des régions métropolitaines (hors Île-de-France) ont diminué respectivement de 19 % et 26 % tandis que le taux d'endettement a augmenté de 17 pts et le délai de désendettement de 1,8 ans.

Si la situation financière des régions s'est légèrement dégradée en 2023, cela fait néanmoins suite à deux années d'amélioration :

- ◆ l'épargne brute a augmenté de 14 % en 2021 et de 7 % en 2022, avant de baisser de 7 % en 2023 ;
- ◆ l'épargne nette a augmenté de 17 % en 2021 et de 7 % en 2022 avant de diminuer de 13 % en 2023 ;
- ◆ la hausse de l'endettement a ralenti après la forte hausse de 17 % en moyenne en 2020 : le taux d'endettement a augmenté de 3 % en 2021, 1 % en 2022 et 3 % en 2023 ;
- ◆ le délai de désendettement a connu une baisse de 0,2 an en 2021 et 0,1 an en 2022, avant d'augmenter à nouveau de 0,7 an en 2023.

Finalement, la tendance sur les dernières années avec une amélioration de la situation financière des régions à la suite de la crise sanitaire relativise la dégradation de 2023, imputable en grande partie au contexte inflationniste. En effet, les recettes ont augmenté moins vite que l'inflation en 2023 tandis que les dépenses ont été plus dynamiques que les prix. En particulier, les recettes tirées des impôts et taxes, au premier rang desquelles les recettes de TVA, ont été moins dynamiques que les prix (les impôts et taxes ont augmenté de 2,2 % en moyenne en France métropolitaine en 2023 en euros courants et de 2,8 % pour la TVA).

2.2.2. Malgré une légère dégradation de leurs ratios financiers, les régions ne présentent pas, à ce stade, de risque d'insolvabilité majeur

Les institutions financières créancières des collectivités territoriales et la direction générale des finances publiques (DGFIP) suivent les indicateurs financiers des collectivités pour identifier d'éventuels risques relatifs à leur situation financière.

Dans ce contexte, la mission a eu accès aux notes attribuées par l'Agence France locale (AFL)¹³ à toutes les collectivités qui sont déterminées par la pondération de plusieurs critères (cf. encadré 8). Ces notes varient entre 1 et 7, la note de 1 étant la meilleure. **En 2023, aucune région ne dépasse le seuil d'alerte de 6 fixé par l'AFL, ce qui indique que les régions ne présentent pas de risque financier majeur à ce stade.** En effet, la note moyenne des régions est de 3,03 (3,00 pour les régions métropolitaines, hors Île-de-France, et 3,10 pour les DROM) et seules une région métropolitaine et un DROM dépassent la note de 4.

¹³ Il est à noter que les notes individuelles transmises par l'AFL à la mission sont confidentielles.

Encadré 8 : Méthodologie de calcul des notes de l'Agence France locale

L'Agence France locale (AFL) détermine une notation financière pour toutes les collectivités territoriales. Cette dernière repose sur trois thèmes constitués chacun de plusieurs ratios financiers :

- solvabilité : pondération de 55 % ;
- endettement : pondération de 20 % ;
- marges de manœuvre budgétaire : pondération de 25 %.

Pour chaque ratio est mis en place un dispositif de bornage avec les notes 1 et 7 représentant les limites basse et haute. La note pour chaque critère est ensuite calculée par interpolation linéaire pour éviter tout effet de seuil.

Finalement, la note financière globale est égale à la somme du produit de la note de chacun des critères. Une note au-delà de 6 ne permet pas l'accès à l'offre de financement de l'AFL.

Source : AFL.

De la même façon la DGFIP suit plusieurs indicateurs et définit des seuils d'alerte lui permettant d'identifier les collectivités qui présentent des fragilités. Les seuils d'alerte suivants sont définis par la DGFIP :

- ♦ une épargne brute et nette négative ;
- ♦ une capacité de désendettement supérieure à neuf ans pour les régions.

En effet, la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait défini, dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les collectivités, un plafond national de référence relatif à la capacité de désendettement : les collectivités dépassant en 2016 ce plafond devaient fixer, dans le contrat signé avec l'État (« contrats de Cahors »), une trajectoire d'amélioration de leur délai de désendettement.

En 2023, aucune région ne présente un niveau d'épargne brute ou nette dépassant les seuils d'alerte de la DGFIP, ce qui confirme l'analyse de l'AFL de risques limités concernant la situation financière des régions. Sur la période 2019-2023, aucune région métropolitaine n'a vu son épargne brute ou nette devenir négative (cf. tableau 5). L'analyse sur plus longue période révèle néanmoins que l'épargne brute s'est malgré tout dégradée de plus de 10 % entre 2019 et 2023 dans les régions métropolitaines, seules l'Auvergne-Rhône-Alpes, la Bourgogne-Franche-Comté et le Grand-Est ayant vu cet indicateur s'améliorer sur la période. L'épargne brute a diminué davantage dans les DROM (- 43 % en moyenne sur la période) et est même devenue négative à Mayotte en 2022 avant de se redresser en 2023.

Tableau 5 : Niveau d'épargne brute des régions hors Île-de-France entre 2019 et 2023, en millions d'euros courants

Région	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Auvergne-Rhône-Alpes	755,8	760,7	784,8	824,0	866,9	14,7 %
Bourgogne-Franche-Comté	220,5	211,8	243,2	282,9	254,6	15,5 %
Bretagne	319,5	291,9	302,4	318,2	304,9	- 4,6 %
Centre-Val de Loire	244,8	209,8	132,5	215,2	183,7	- 25,0 %
Corse	219,9	141,8	192,9	141,7	192,5	- 12,4 %
Grand Est	482,8	430,4	547,5	589,5	513,8	6,4 %
Hauts-de-France	448,8	329,3	361,1	356,7	295,1	- 34,2 %
Normandie	309,6	233,0	300,8	319,8	232,8	- 24,8 %
Nouvelle-Aquitaine	484,4	334,2	473,5	458,1	369,9	- 23,6 %
Occitanie	516,1	420,7	426,7	496,6	493,3	- 4,4 %
Pays de la Loire	330,1	216,8	218,2	275,5	286,5	- 13,2 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	471,3	321,0	466,1	479,6	422,2	- 10,4 %
Moyenne métropole	400,3	325,1	370,8	396,5	368,0	- 10,4 %

Annexe I

Région	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Guadeloupe	92,0	24,7	51,7	74,5	87,8	- 4,5 %
Guyane	46,6	7,2	56,7	71,8	101,3	117,6 %
La Réunion	146,3	105,8	134,2	216,1	163,9	12,0 %
Martinique	108,4	29,0	83,5	132,4	92,2	- 14,9 %
Mayotte	120,9	32,5	27,1	- 3,2	68,6	- 43,2 %
Moyenne Outre-mer	102,8	39,8	70,6	98,3	102,8	- 43,2 %

Source : OFGL ; calculs : mission. Note de lecture : les niveaux d'épargne brute négatifs ont été indiqués en rouge dans le tableau (soit uniquement à Mayotte en 2022).

Concernant la capacité de désendettement, la situation des régions est plus nuancée (cf. tableau 6 et 2.1.4.2). **En effet, dans les régions métropolitaines, deux régions ont vu leur capacité de désendettement franchir le seuil des neuf années sur la période** : les Hauts-de-France en 2020, 2022 et 2023 et les Pays-de-la-Loire en 2021. Les Hauts-de-France présentent la situation la plus critique avec un délai de désendettement qui a augmenté de 4,6 ans entre 2019 et 2023 pour atteindre 11,4 ans. Si la Nouvelle-Aquitaine ne dépasse pas le seuil des neuf années, elle présente néanmoins une dégradation de sa capacité de désendettement en tendance depuis 2019, qui peut être source de fragilité. De façon générale, hormis l'Auvergne-Rhône-Alpes, toutes les régions métropolitaines ont vu leur délai de désendettement augmenter : celles ayant connu l'augmentation la plus significative sont les Hauts-de-France (4,6 ans), la Nouvelle-Aquitaine (4,2 ans), le Centre-Val-de-Loire (3,3 ans) et l'Occitanie (3,2 ans).

La situation des DROM est plus variable : la totalité des DROM a connu un dépassement du seuil d'alerte à un moment sur la période, la majorité en 2020 mais, si la majorité a pu rétablir la situation en réduisant le délai de désendettement, la Martinique est toujours, en 2023, au-dessus du seuil.

Tableau 6 : Capacité de désendettement des régions hors Île-de-France entre 2019 et 2023, en années

Région	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Auvergne-Rhône-Alpes	3,1	3,2	3,4	3,2	3,0	-0,1
Bourgogne-Franche-Comté	3,2	4,3	4,5	4,6	5,4	2,2
Bretagne	3,8	4,7	4,7	4,5	4,8	1,0
Centre-Val de Loire	3,1	3,6	6,8	5,2	6,4	3,3
Corse	3,6	6,3	4,9	7,1	5,4	1,8
Grand Est	5,1	6,0	4,8	4,5	5,3	0,2
Hauts-de-France	6,8	9,6	8,9	9,1	11,4	4,6
Normandie	1,7	2,6	2,2	2,1	4,0	2,3
Nouvelle-Aquitaine	4,4	7,3	5,6	6,2	8,5	4,2
Occitanie	3,9	6,0	7,1	6,7	7,1	3,2
Pays de la Loire	5,0	8,5	9,2	7,7	7,3	2,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5,6	8,6	6,1	5,7	6,5	1,0
Moyenne métropole	4,1	5,9	5,7	5,6	6,3	1,0
Guadeloupe	3,6	15,0	8,3	6,0	5,1	1,5
Guyane	2,6	16,4	2,5	2,0	1,7	-0,9
La Réunion	8,6	12,0	10,3	6,2	7,8	-0,8
Martinique	6,2	25,8	10,2	6,7	10,0	3,8
Mayotte	0,7	2,3	2,5	19,2	1,0	0,4
Moyenne Outre-mer	4,3	14,3	6,7	0,3	5,1	0,4

Source : OFGL ; calculs : mission. Note de lecture : l'indicateur de capacité de désendettement est indiqué en rouge dans le tableau lorsqu'il est supérieur au seuil d'alerte de 9 ans.

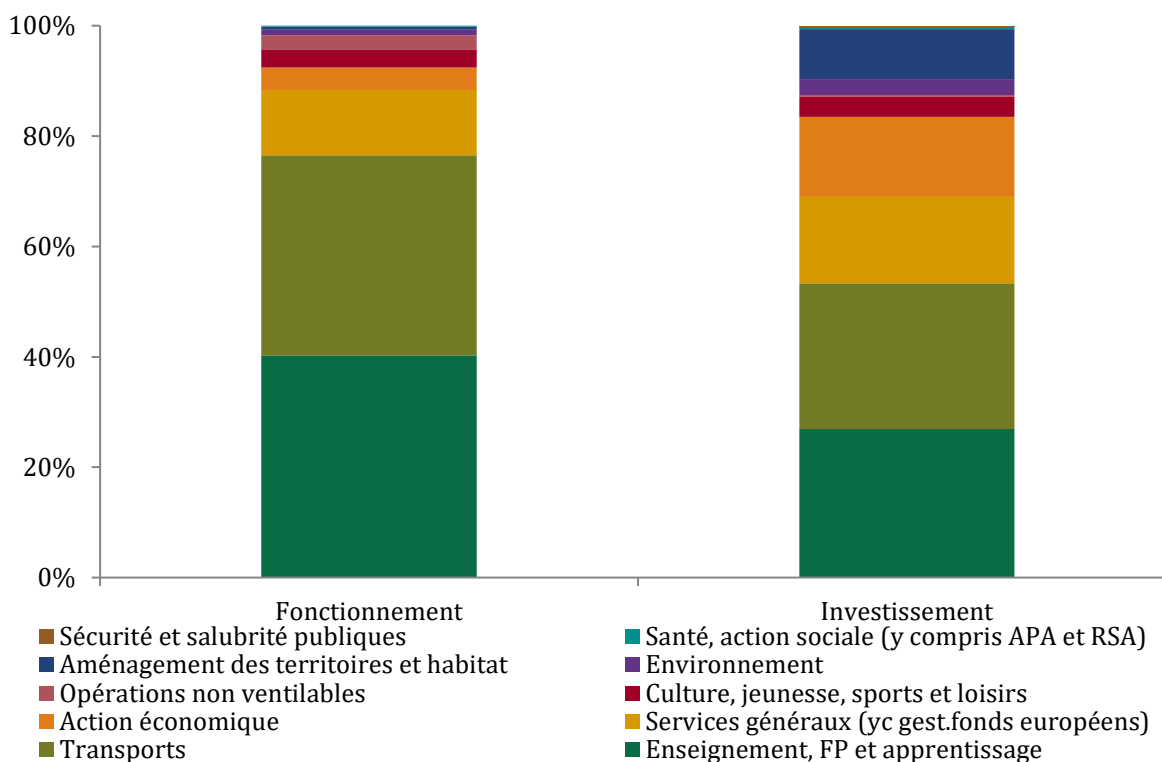
3. La fonction transports représente le deuxième poste de dépenses des régions, principalement porté par le transport ferroviaire

3.1.1. En 2022, les dépenses liées aux transports représentent en moyenne 36 % des dépenses de fonctionnement et 26 % des dépenses d'investissement des régions métropolitaines

Pour analyser la répartition des dépenses et recettes des régions par fonction, la mission a utilisé les données des comptes de gestion des opérations réelles produites par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Toutefois, les données les plus récentes sont celles de 2022.

En 2022, les transports représentent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement (36 %) et d'investissement (26 %) des régions métropolitaines en moyenne, hors Île-de-France et CTU de Corse, derrière le poste enseignement (40 % des dépenses de fonctionnement et 27 % des dépenses d'investissement) (cf. graphique 36). Dans les DROM, hors Mayotte, les transports représentent également le deuxième poste de dépenses de fonctionnement en 2022 (26 %), juste derrière l'action économique (26 %), et le quatrième poste des dépenses d'investissement (10 %), derrière l'action sociale (31 %), l'action économique (29 %) et la sécurité (11 %).

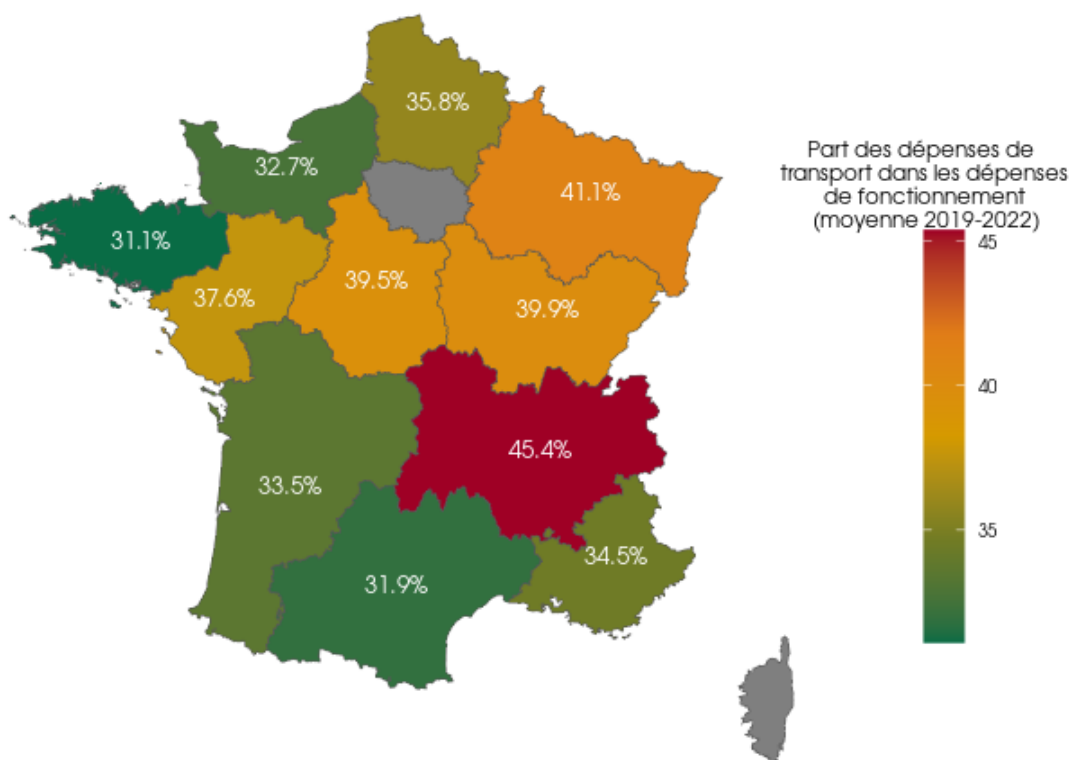
Graphique 36 : Répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement des régions métropolitaines hors Île-de-France et Corse en 2022



Source : DGCL, DGFIP ; calculs : mission. Note de lecture : les acronymes indiqués ci-dessus désignent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le revenu de solidarité active (RSA) et la formation professionnelle (FP).

La part des transports dans les dépenses de fonctionnement des régions a légèrement progressé au cours des quatre dernières années, passant de 34 % en 2019 à 37 % en 2022 en moyenne dans les régions métropolitaines hors Île-de-France et Corse, mais avec des disparités importantes entre régions. Certaines régions y consacrent une part plus importante de leur budget, notamment l’Auvergne-Rhône-Alpes (45 % des dépenses de fonctionnement en moyenne entre 2019 et 2022) et le Grand-Est (41 %) tandis que d’autres y consacrent une part plus faible, comme la Bretagne (31 %) et l’Occitanie (32 %) (cf. carte 5).

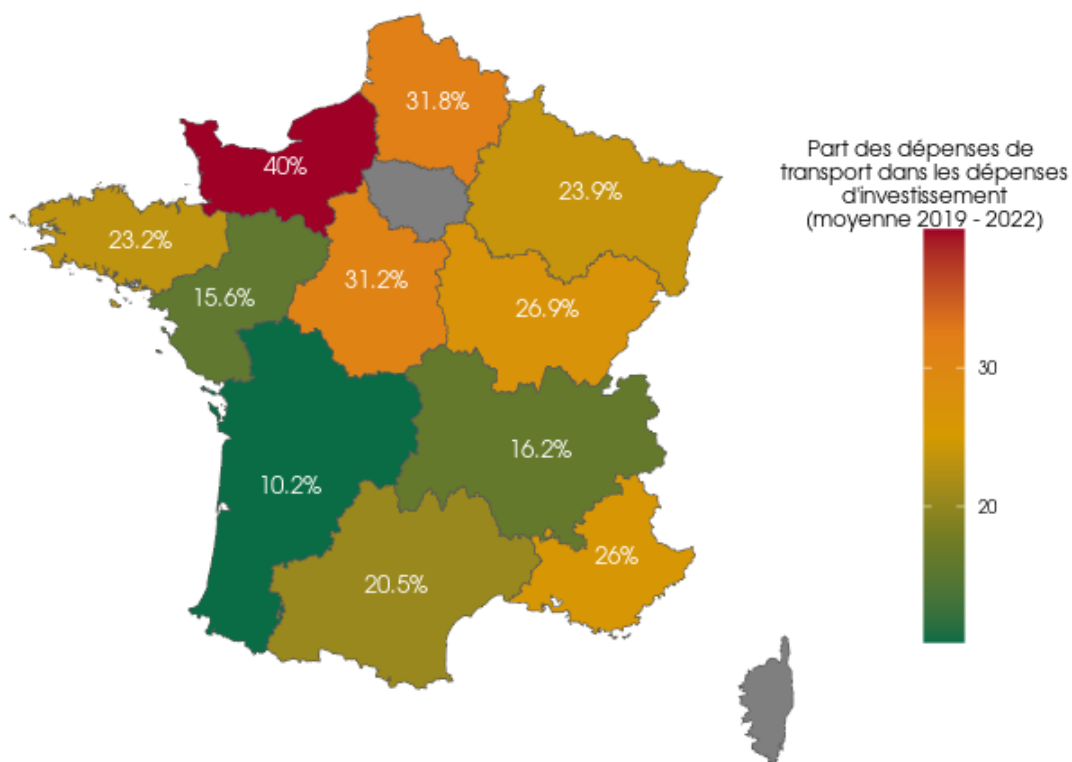
Carte 5 : Part des dépenses liées aux transports dans les dépenses de fonctionnement des régions métropolitaines hors Île-de-France et Corse en moyenne entre 2019 et 2022



Source : DGCL, DGFIP ; calculs : mission.

Du côté de l’investissement, la part des dépenses liées aux transports dans les dépenses d’investissement est restée globalement stable dans les régions métropolitaines autour de 25 % entre 2019 et 2022. La Normandie est la région qui a le plus investi dans les transports au cours des dernières années (40 % des dépenses d’investissement en moyenne de 2019 à 2022) tandis que la Nouvelle-Aquitaine a le moins investi (10 %) (cf. carte 6). **Les dépenses d’investissement ne portant pas que sur le mode ferroviaire et pouvant être très variables d’une année sur l’autre,** en fonction par exemple des commandes de matériel roulant, du calendrier des opérations d’investissement, etc. Par exemple, le Centre Val-de-Loire a investi 327 M€ dans les transports en 2022, mais seulement 59 M€ en 2020. **Les taux peuvent être très fluctuants et les évolutions d’une année à l’autre ne doivent être considérées qu’avec prudence.**

Carte 6 : Part des dépenses liées aux transports dans les dépenses d'investissement des régions métropolitaines hors Île-de-France en moyenne entre 2019 et 2022



Source : DGCL, DGFIP ; calculs : mission.

3.1.2. Entre 2019 et 2023, les sections fonctionnement et investissement du compte des transports des régions métropolitaines hors Île-de-France ont été davantage alimentées par leur budget général

Les régions ne disposent pas de budgets annexes dédiés aux transports. Afin d'isoler les opérations liées aux transports, la mission a utilisé les comptes croisés nature-fonction complétés par les régions elles-mêmes et agrégés par la DGFIP. Les résultats qui suivent se fondent donc sur les données disponibles dans ces comptes, qui ne sont pas nécessairement exhaustives. Ces résultats sont donc à considérer avec prudence, eu égard à la disponibilité et au bon remplissage des données sur les différents agrégats analysés. Pour chaque région, la mission a reconstitué les sections fonctionnement et investissement du compte des transports en les décomposant selon les agrégats de l'OFGL recalculés au niveau de la fonction transports (exemple du compte transports de la région Auvergne-Rhône-Alpes, cf. tableau 7).

Tableau 7 : Compte des transports de la région Auvergne-Rhône-Alpes reconstitué par la mission (en M€)

Agrégats	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de fonctionnement	- 1 158	- 1 062	- 1 244	- 1 242	- 1 285
Achats et charges externes	- 79	- 106	- 215	- 255	- 282
Frais de personnel	- 3	- 4	- 7	- 9	- 10
Charges financières	- 178	- 169	- 169	- 169	- 169
Dépenses d'intervention	- 897	- 767	- 850	- 809	- 733
Autres dépenses de fonctionnement	0	- 16	- 3	0	- 91

Annexe I

Agrégats	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes de fonctionnement	99	98	124	114	127
Impôts locaux	46	46	61	49	49
Autres impôts et taxes	0	0	0	0	0
Concours de l'État	0	0	0	0	0
Subventions reçues et participations	4	7	6	9	16
Vente de biens et services	5	13	33	43	50
Autres rec. de fonctionnement	43	32	24	13	12
Dépenses d'investissement (hors remb.)	- 201	- 264	- 341	- 268	- 345
Dépenses d'équipement	- 6	- 6	- 9	- 17	- 23
Subventions d'équipement versées	- 192	- 252	- 311	- 226	- 301
Autres dépenses d'investissement	- 4	- 6	- 21	- 25	- 21
Recettes d'investissement	1	0	19	23	11
FCTVA	0	0	0	0	0
Dotations et subventions d'investissement	1	0	19	15	11
Autres recettes d'investissement	0	0	0	8	0
Dépenses totales	- 1 359	- 1 327	- 1 586	- 1 510	- 1 630
Recettes totales	100	98	143	137	138

Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Entre 2019 et 2023, le solde de la section fonctionnement du compte des transports de toutes les régions métropolitaines, hors Île-de-France, s'est dégradé en euros courants (cf. graphique 37) : celui-ci a connu une baisse moyenne de 11 % entre 2019 et 2023, avec un maximum à 25 % pour l'Occitanie et un minimum à 2 % pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, tandis que l'indice des prix à la consommation (IPC) a connu une hausse de 13 % sur la période. **En euros constants, le solde du compte de fonctionnement transports est resté presque stable, en légère amélioration.**

Côté dépenses, les dépenses de fonctionnement liées aux transports des régions métropolitaines hors Île-de-France ont connu une hausse moyenne de 13 % en euros courants, équivalente à la hausse de l'indice des prix à la consommation sur la période. Si toutes les régions métropolitaines ont connu une hausse des dépenses de fonctionnement en euros courants, certaines, telles que l'Occitanie, ont connu une augmentation bien plus rapide que l'inflation (+ 35 % entre 2019 et 2023) tandis que d'autres ont connu des hausses modérées (+ 4 % pour les Hauts-de-France ou la Bourgogne-Franche-Comté). **Toutefois, en part des dépenses de fonctionnement totales des régions, les dépenses de fonctionnement liées aux transports sont restées globalement stables entre 34 % et 37 % sur la période**, variant dans une fourchette se situant entre 29 % pour la Corse et 45 % pour l'Auvergne-Rhône-Alpes.

La hausse des dépenses de fonctionnement est essentiellement liée à l'augmentation du poste achats et charges externes, qui a progressé de 49 % en moyenne sur la période, avec des régions qui ont connu des augmentations très significatives, au premier rang desquelles l'Occitanie (+ 462 % entre 2019 et 2023) du fait des changements de méthode de comptabilisation des dépenses et recettes de transport, déjà mentionné à la section 2.1.2.2. Le poste achats et charges externes est principalement tiré, pour les comptes de transports, par les comptes « transports de personnes extérieures à la collectivité » et « contrats de prestation de service ». L'Occitanie se démarque des autres régions avec une part nettement plus importante de l'agrégat achats et charges externes qui est liée, en 2023, à l'intégration des recettes et dépenses relatives aux transports dans les comptes de la région, ce que l'on retrouve dans le compte des transports au niveau du compte « contrats de prestation de service ». Seules trois régions ont vu leurs achats et charges externes baisser entre 2019 et 2023 : le Centre Val de Loire (- 43 %), les Hauts-de-France (- 18 %) et le Grand-Est (- 3 %).

A contrario, les dépenses d'intervention, qui représentent le poste le plus important des dépenses de fonctionnement de la section transports (67 % des dépenses de fonctionnement en moyenne sur la période 2019-2023), ont reculé de 4 % entre 2019 et 2023. Ce poste est principalement porté par les « participations à l'organisme de transport SNCF ». Ce recul en moyenne n'est en réalité lié qu'à une baisse des dépenses d'intervention dans deux régions, l'Occitanie (- 78 %), du fait de l'intégration dans les comptes de la totalité des dépenses et recettes des transports régionaux, et l'Auvergne-Rhône-Alpes (- 18 %), tandis qu'elles ont progressé dans toutes les autres régions, mais dans une moindre ampleur.

Ces évolutions sont à considérer avec prudence, puisqu'elles sont donc dépendantes de la manière dont les services de transports régionaux routiers et ferroviaires sont pris en compte en recettes et dépenses dans le budget des régions : alors que jusqu'à présent, seul apparaissait dans les comptes le solde correspondant aux subventions d'équilibre versées aux exploitants, à partir de 2023, l'Occitanie a intégré la totalité des recettes et des dépenses dans son budget. Il n'a toutefois pas été possible à la mission, du fait de la non-exhaustivité des balances fonctionnelles des régions et du manque d'information sur les changements d'imputation qu'elles ont pu adopter sur tout ou partie des services de transports, de reconstituer ces flux.

Côté recettes, si les recettes de fonctionnement des régions métropolitaines ont progressé en moyenne de 29 % sur la période, ces dernières ne représentent en moyenne que 10 % du montant des dépenses de fonctionnement chaque année, ce qui explique la dégradation du solde de la section fonctionnement des transports. Ainsi, en 2023, les recettes de fonctionnement représentaient en moyenne 67 M€ par région, contre 613 M€ pour les dépenses. Si la balance fonctionnelle ne permet pas de disposer d'une vision exhaustive de la répartition des recettes pour chaque région, il apparaît globalement que les impôts locaux (compensations de CVAE) constituent le premier poste de recettes de fonctionnement de la fonction transports, suivis des ventes de biens et services et des subventions et participations reçues. La part régionale de CVAE ayant été supprimée en 2021 et remplacée par une part de TVA, cette situation est liée aux transferts des cars interurbains des départements vers les régions, puis parfois leur délégation aux AOM locales d'une part (cf. encadré 3 en partie 2.1.1). Cette recette est donc une ressource « historique » affectée aux transports.

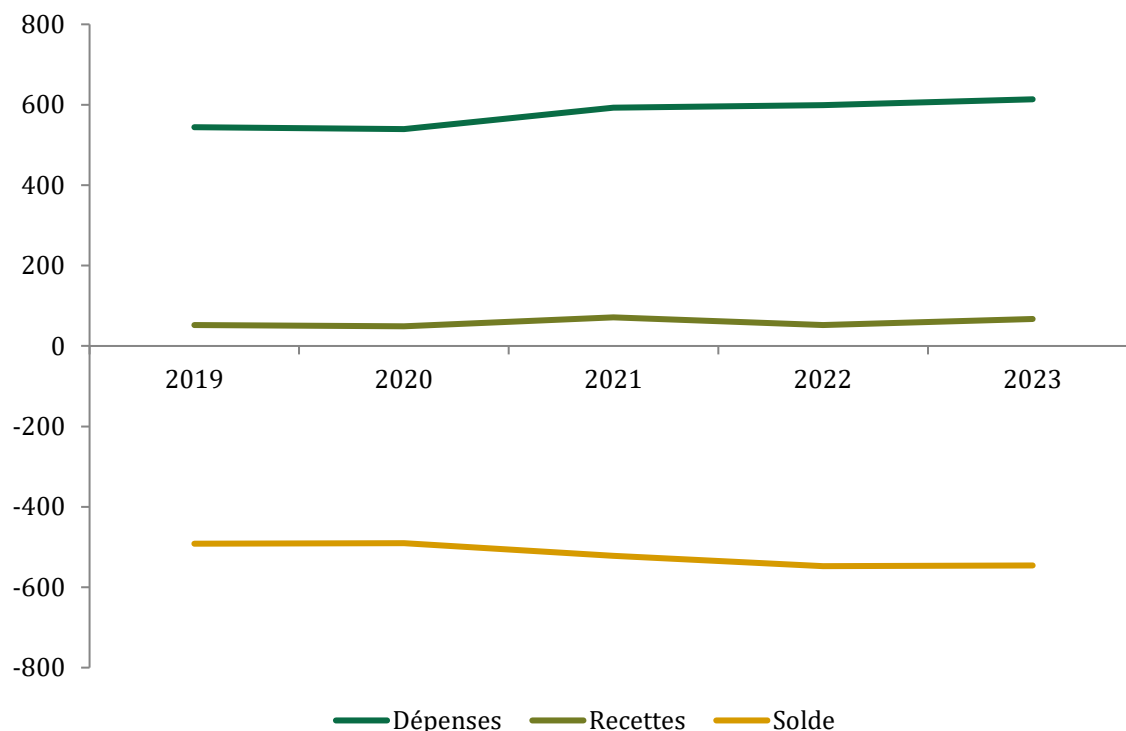
Les soldes des comptes de fonctionnement transport des régions sont principalement financées par leur budget général. Leur « solde » négatif ne doit donc pas être lu comme un « déficit », mais comme l'effort que les régions consentent pour cette politique publique sur leur budget général.

À cette structure générale s'ajoutent :

- ◆ des impôts et taxes affectées (compensations de CVAE) qui reflètent l'historique des transferts de compétences ;
- ◆ des éventuelles subventions reçues ou versées, or exploitation des services régionaux de transports ;
- ◆ les subventions d'exploitation aux services qu'elles conventionnent (coûts d'exploitation - recettes commerciales). L'intégration directe dans leur compte des recettes commerciales et des dépenses, affecte fortement à la hausse le niveau total des recettes et des dépenses du budget de fonctionnement transport, mais pas leur différence, comme le montre le graphique ci-dessous.

Les recettes commerciales des services et la maîtrise de leurs coûts d'exploitation sont donc les principaux leviers dont les régions disposent pour maîtriser le solde de fonctionnement et donc la contribution de leur budget général en fonctionnement.

Graphique 37 : Évolution des recettes, dépenses et du solde de la section fonctionnement de la fonction transports en moyenne dans les régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2023 (en euros courants)



Source : DGFIP ; calculs : mission.

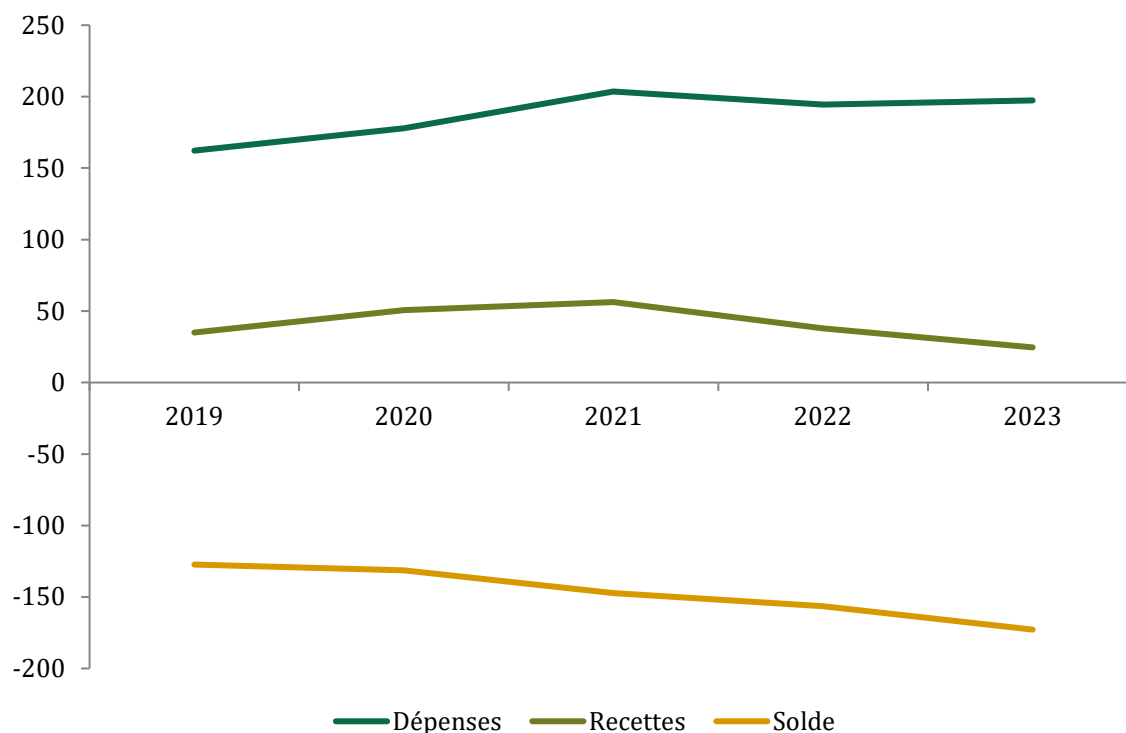
Sur la même période, le solde de la section investissement du compte transports des régions métropolitaines hors Île-de-France s'est également dégradé, de 36 % en euros courants (cf. graphique 38). Ce dernier correspond au différentiel entre les recettes d'investissement liées aux transports (qui sont considérées hors emprunt) et les dépenses liées aux transports (hors remboursements d'emprunt). Toutes les régions ont connu une baisse de leur solde d'investissement, hormis les Pays-de-la-Loire (+ 29 %) et la Bourgogne-Franche-Comté (+ 20 %). Cette dégradation a été plus prononcée pour la Nouvelle-Aquitaine (- 132 %) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (- 97 %).

Les dépenses d'investissement ont augmenté en moyenne de 22 % entre 2019 et 2023 dans les régions métropolitaines, avec des hausses plus ou moins fortes selon les régions : la Nouvelle-Aquitaine a connu une augmentation de 143 % de ses dépenses d'investissement et la Provence-Alpes-Côte d'Azur de 89 %. Au contraire, la Normandie (- 32 %), les Pays-de-la-Loire (- 24 %) et la Bourgogne-Franche-Comté (- 15 %) ont connu une baisse de leurs dépenses d'investissement sur la période. Certaines régions ont connu des fluctuations fortes de leurs dépenses d'investissement : à titre d'exemple, le Centre-Val de Loire a vu ses dépenses d'investissement augmenter de 447 % entre 2020 et 2021 et la Normandie de 152 % entre 2022 et 2023. Ces pics d'investissement suggèrent des décaissements importants pour des investissements lourds dans les transports ; un examen au cas par cas que la mission n'a pas eu les moyens de mener serait nécessaire pour préciser la nature exacte de ces derniers.

Annexe I

Les recettes d'investissement connaissent, quant à elles, de très fortes variations chaque année, ce qui complique l'interprétation des résultats. Ces dernières représentent en moyenne, chaque année, environ 20 % des dépenses d'investissement. Toutes les recettes d'investissement sont recensées, dans la fonction transport des régions, dans le poste « dotations et subventions d'investissement ». Elles ont connu une baisse moyenne de 30 % entre 2019 et 2023 mais avec de très fortes disparités entre les régions qui ne permettent pas de mettre en exergue des grandes tendances relatives à ces recettes.

Graphique 38 : Évolution des recettes, dépenses et du solde de la section investissement de la fonction transports en moyenne dans les régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2023 (en euros courants)



Source : DGFIP ; calculs : mission.

Du côté des DROM, le solde de la section fonctionnement liée aux transports s'est également dégradé entre 2019 et 2023, de 14 % en moyenne en euros courants. Dans le détail, tous les DROM ont connu une dégradation de ce solde, excepté La Réunion pour laquelle le solde de la section fonctionnement s'est amélioré graduellement sur la période (+ 40 % au total entre 2019 et 2023). Cette dégradation du solde de la section fonctionnement est liée, dans tous les DROM hormis La Réunion, d'une part à une augmentation moyenne de 32 % des dépenses de fonctionnement et, d'autre part, à une baisse moyenne de 32 % des recettes de fonctionnement. **Toutefois, les dépenses de fonctionnement liées aux transports sont restées globalement stables sur la période, rapportées aux dépenses totales de fonctionnement des DROM, variant entre 13 % et 15 %** ; l'évolution des dépenses liées aux transports se distingue peu de l'évolutions de l'ensemble des dépenses. La hausse des dépenses de fonctionnement de ces quatre DROM est liée à (i) une hausse moyenne de 8 % des dépenses d'intervention, (ii) une augmentation moyenne de 62 % des achats et charges externes et (iii) une hausse de 85 % des frais de personnel en moyenne pour la Martinique, la Guyane et Mayotte (les données n'étant pas disponibles pour la Guadeloupe). Concernant La Réunion, les dépenses d'intervention ont baissé de moitié sur la période et les frais de personnel sont restés relativement stables (- 2 % entre 2019 et 2023) tandis que les achats et charges externes ont légèrement progressé (+ 4 %). Les recettes de fonctionnement de La Réunion ont, quant à elles, doublé mais restent très faibles (de 1,3 M€ en 2019 à 2,6 M€ en 2023, soit 4 % des dépenses de fonctionnement).

Concernant la section investissement, le solde s'est légèrement amélioré pour les DROM, avec une moyenne de 5 % entre 2019 et 2023 bien qu'il reste négatif. En effet, les recettes d'investissement ont progressé plus vite que les dépenses d'investissement sur la période (+ 31 % pour les recettes contre + 7 % pour les dépenses). Toutefois, de la même façon que pour les régions métropolitaines, les recettes d'investissement des DROM connaissent des variations erratiques qui rendent ce résultat difficilement interprétable. La hausse modérée des dépenses d'investissement masque de fortes variations dans certains DROM, avec notamment un quadruplement des dépenses en Guyane entre 2019 et 2021 ou encore une baisse de 44 % à La Réunion entre 2019 et 2020.

3.1.3. Le transport ferroviaire constitue le poste le plus important des dépenses de fonctionnement des régions en matière de transports

À partir des données de la DGCL¹⁴, la mission a pu isoler les dépenses de fonctionnement et d'investissement du transport ferroviaire régional de voyageurs, ou transport express régional (TER). Le réseau ferré national n'est présent que sur les 11 régions métropolitaines (hors Île-de-France et Corse) : l'analyse qui suit ne porte donc que sur ces régions (cf. tableau 8). **Entre 2019 et 2022, les dépenses liées aux services ferroviaires régionaux (TER) ont représenté en moyenne 54 % des dépenses de fonctionnement liées aux transports des régions et 47 % des dépenses d'investissement. Rapporté au budget total, cela représente 20 % des dépenses de fonctionnement et 13 % des dépenses d'investissement totales en moyenne entre 2019 et 2022.** Les régions qui consacrent la part la plus importante de leur budget de fonctionnement transport aux TER sont le Grand-Est (69 %) et les Hauts-de-France (63 %) tandis que la Bretagne (37 %) et la Normandie (39 %) sont celles qui y consacrent le moins (cf. carte 7). Globalement, les régions d'une moitié nord-est ont des parts de dépenses TER plus élevées que celles d'une moitié sud-ouest, suivant logiquement les disparités dans la densité du réseau et de l'offre ferroviaires exposées au 1.4, mais avec des nuances reflétant le taux de couverture, différent selon les régions, des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires des usagers, évoqué au 3.1.3. Pour les régions dont le taux de couverture est élevé, l'effort à consentir en dépenses de fonctionnement est moindre.

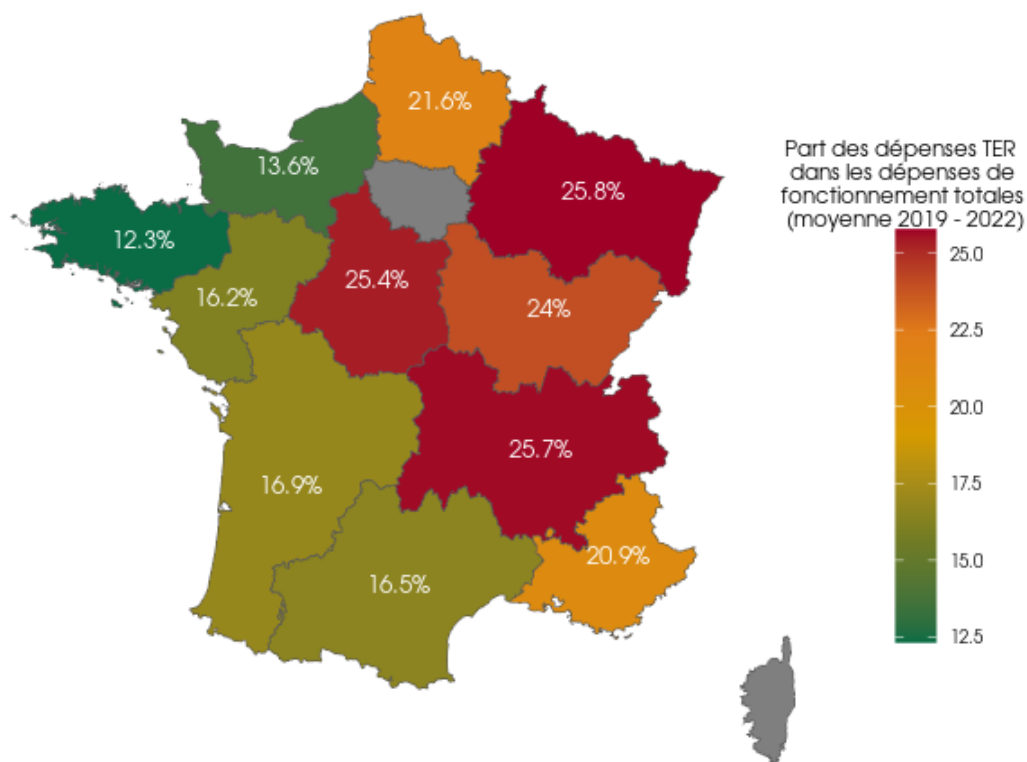
Tableau 8 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement, totales et liées au transport TER, pour les onze régions concernées (moyenne 2019-2022, en M€)

Région	Dépenses de fonctionnement totales	Dépenses de fonctionnement TER	Dépenses d'investissement totales	Dépenses d'investissement TER
Auvergne-Rhône-Alpes	2 212,62	568,57	1 665,15	137,66
Bourgogne-Franche-Comté	1 017,69	244,05	545,05	98,15
Bretagne	962,06	118,54	538,86	22,58
Centre-Val de Loire	926,38	234,30	516,25	149,14
Grand Est	1 955,57	502,75	990,17	160,31
Hauts-de-France	2 315,08	499,22	850,90	133,21
Normandie	1 149,57	155,97	691,53	200,63
Nouvelle-Aquitaine	1 909,29	322,17	1 001,54	19,63
Occitanie	2 039,60	336,71	1 245,24	68,28
Pays de la Loire	1 049,39	169,58	614,41	31,44
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 522,02	317,31	615,72	88,81
Moyenne 11 régions	1 550,84	315,38	843,17	100,89
Total 11 régions	17 059,27	3 469,16	9 274,83	1 109,83

Source : DGCL.

¹⁴ DGCL, comptes individuels des régions : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/finances-locales-regions-et-ctu>.

Carte 7 : Part des dépenses TER dans les dépenses de fonctionnement totales des régions en moyenne entre 2019 et 2022



Source : DGCL, DGFIP ; calculs : mission.

D'après les balances fonctionnelles, le deuxième poste de dépenses de fonctionnement est le transport scolaire, avec une moyenne de 25 % des dépenses de fonctionnement liées aux transports sur la période.

Les recettes de fonctionnement sont, quant à elles, réparties à part relativement égales à raison d'un tiers chacune entre le ferroviaire, les transports mixtes (interurbains et scolaire) et le scolaire (29 % en moyenne pour le ferroviaire, 32 % pour les transports mixtes et 31 % pour le transport scolaire en moyenne sur la période). Cette analyse a été réalisée à partir des numéros de comptes recensés dans la fonction transport de chaque région qui permet de répertorier les dépenses et les recettes selon les catégories suivantes : ferroviaire, gares et infrastructures, interurbains, mixtes et scolaire. Toutefois, toutes les régions n'ont pas renseigné ces données de façon précise, ces résultats excluent donc les Hauts-de-France, la Normandie, les Pays-de-la-Loire, l'Occitanie et la Provence-Alpes-Côte d'Azur entre 2019 et 2022.

3.1.4. Les dépenses de services ferroviaires progressent principalement du fait du matériel roulant et des péages d'infrastructure, mais le taux de couverture des dépenses par les recettes commerciales progresse

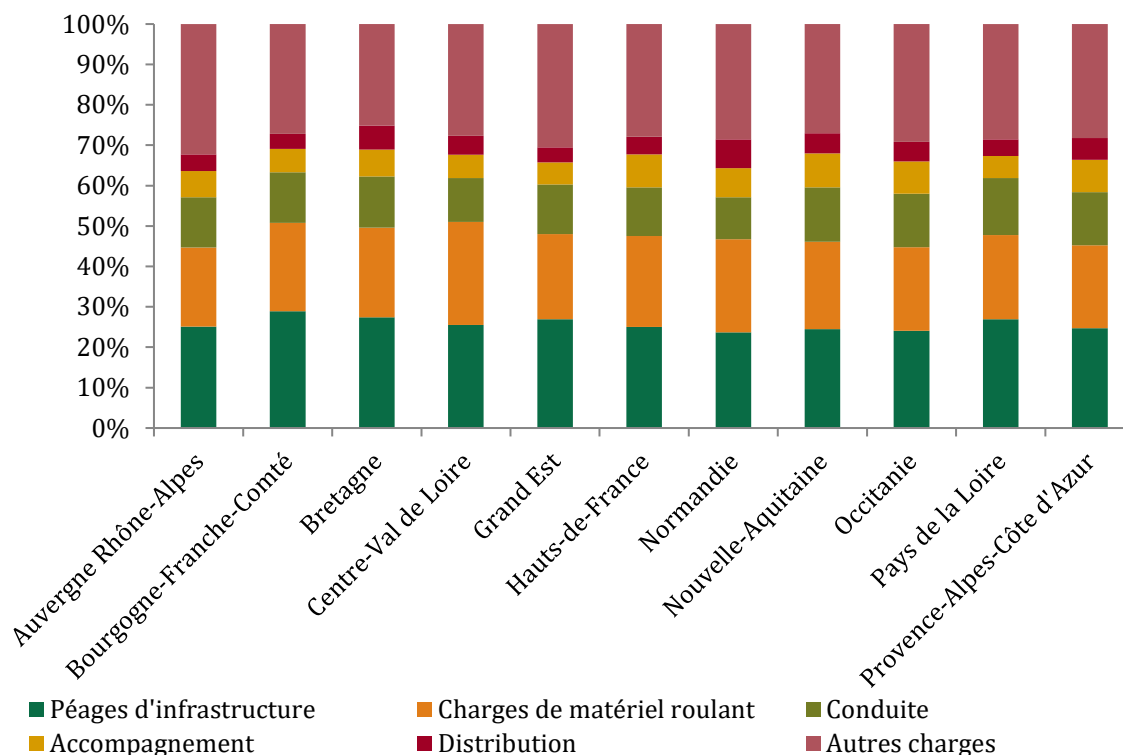
Pour traiter plus spécifiquement des services ferroviaires, qui représentent plus de la moitié des dépenses des régions en matière de transports, la mission s'appuie sur les données que publie l'Autorité de régulation des transports (ART) qui permettent d'avoir une décomposition plus précise des recettes et des dépenses que les données des balances fonctionnelles des collectivités. Ces données sont disponibles jusqu'en 2022¹⁵. Elles ne portent que sur la compétence stricte d'AOM des services ferroviaires des régions, en fonctionnement, hors investissement direct sur le matériel ferroviaire et les installations de maintenance, qui relèvent également de leur compétence AOM, et hors subventions d'investissements sur le réseau ferroviaire national et sur les autres modes, qui ne relèvent pas de cette compétence.

Les postes les plus importants des charges d'exploitation des services ferroviaires, sont les péages d'infrastructure (25,5 % du total en 2022), les charges de matériel roulant (19,0 %) et la conduite (13,8 %) (cf. graphique 41). La Normandie fait figure d'exception avec une hausse de plus de 100 % de ses charges d'exploitation, liée à la très forte croissance de l'offre ferroviaire qu'elle organise sur la période (+127,6 % entre 2019 et 2022). Cette croissance s'explique par le transfert de l'État à la région en 2020 des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), qui a concerné également antérieurement de 2017 à 2019 les régions Hauts-de-France, Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire. Ce transfert s'est accompagné de la prise en charge financière par l'État du renouvellement du matériel roulant correspondant.

Les charges d'exploitation ont augmenté moins vite que l'inflation entre 2019 et 2022 (+ 7,4 % en euros courants), avec 6,9 % d'augmentation en moyenne sur toutes les régions suivies, et d'autant moins vite si on exclut la Normandie de la moyenne (+ 2,4 % entre 2019 et 2022). Cette évolution est cependant à considérer avec prudence dans le contexte qui a suivi la crise sanitaire. Ce n'est parfois qu'en 2023 que les régions ont rétabli complètement les services qu'elles offraient en 2019. Le poste de charges ayant augmenté le plus rapidement sur la période est celui relatif au matériel roulant (+ 21,5 % et + 14,8 % en excluant la Normandie) suivi des péages d'infrastructure (+ 15,2 % et + 9,9 % en excluant la Normandie). À l'inverse, la distribution (- 13,1 % et - 20,2 % en excluant la Normandie), l'accompagnement (- 10,5 % et - 15,4 % en excluant la Normandie) et la conduite (- 3,8 % et - 6,5 % en excluant la Normandie) ont connu une baisse entre 2019 et 2022 en euros courants, en lien notamment avec les effets de la crise sanitaire en 2020, mais vraisemblablement aussi du fait de gains de productivité. Dans le détail, les charges d'exploitation de toutes les régions ont connu des évolutions modérées sur cette période (entre -7,5 % pour la Provence-Alpes-Côte d'Azur et + 7,1 % pour le Grand-Est). En valeur, les charges d'exploitation dans le ferroviaire varient entre 151 M€ en 2022 pour la Bretagne et 826 M€ pour l'Auvergne-Rhône-Alpes, en cohérence avec la densité du réseau et le niveau de l'offre dans les différentes régions comme présenté au 1.4.

¹⁵ Les données pour 2023 n'ont été publiées que toute fin 2024, et la mission n'a pas eu les moyen de les traiter en détail.

Graphique 39 : Structure des charges d'exploitation des services ferroviaires régionaux par région en 2022



Source : ART ; calculs : mission.

Côté recettes, l'ART publie les données de recettes directes issues du trafic hors taxes. Ces dernières ont connu une augmentation plus forte que l'inflation entre 2019 et 2022, de 37 %. **La part des recettes tarifaires dans le total des recettes perçues par les entreprises ferroviaires sur le réseau régional est passée de 26 % en moyenne en 2019 à 32 % en 2022**, malgré la crise sanitaire (cf. graphique 40). Leur part a en effet augmenté dans toutes les régions, hormis les Hauts-de-France où elle a légèrement baissé. L'augmentation la plus forte a eu lieu en Normandie, du fait du transfert des lignes TET, précédemment évoqué¹⁶, leur part est ainsi passée de 16 % en 2019 à 56 % en 2022. Dans les autres régions, elle varie entre 22 % en Occitanie et 40 % en Bretagne. **Si l'on soustrait la Normandie pour raisonner à périmètre constant, la part moyenne des recettes commerciales a cru de 3 %, de 26 % à 29 %.** **Le ratio de recettes commerciales sur recettes totales des exploitants ferroviaires est cependant très hétérogène selon les régions.** Pour une comparaison avec les AOM urbaines, voir l'annexe II.

Pour l'ensemble des trafics conventionnés TER et TET, le taux de recettes commerciales sur le total des recettes des exploitants s'élève en France à 34 % en 2022 (celui des TET, 64 %, étant très supérieur à celui des TER, mais sur un volume plus de 10 fois plus faible). Ce taux se situe dans une moyenne relativement basse par rapport aux pays voisins : 36 % en Italie, 38 % en Allemagne, 65 % au Royaume-Uni, mais 25 % en Espagne¹⁷.

Rapportées aux trains.km (donc à l'offre commandée par les régions), les recettes tarifaires varient entre 5,8 € en Bourgogne-Franche-Comté et 15,5 € en Normandie en 2022. Elles représentent en moyenne 8,3 € par train.km et ont augmenté de 22 % entre 2019 et 2022.

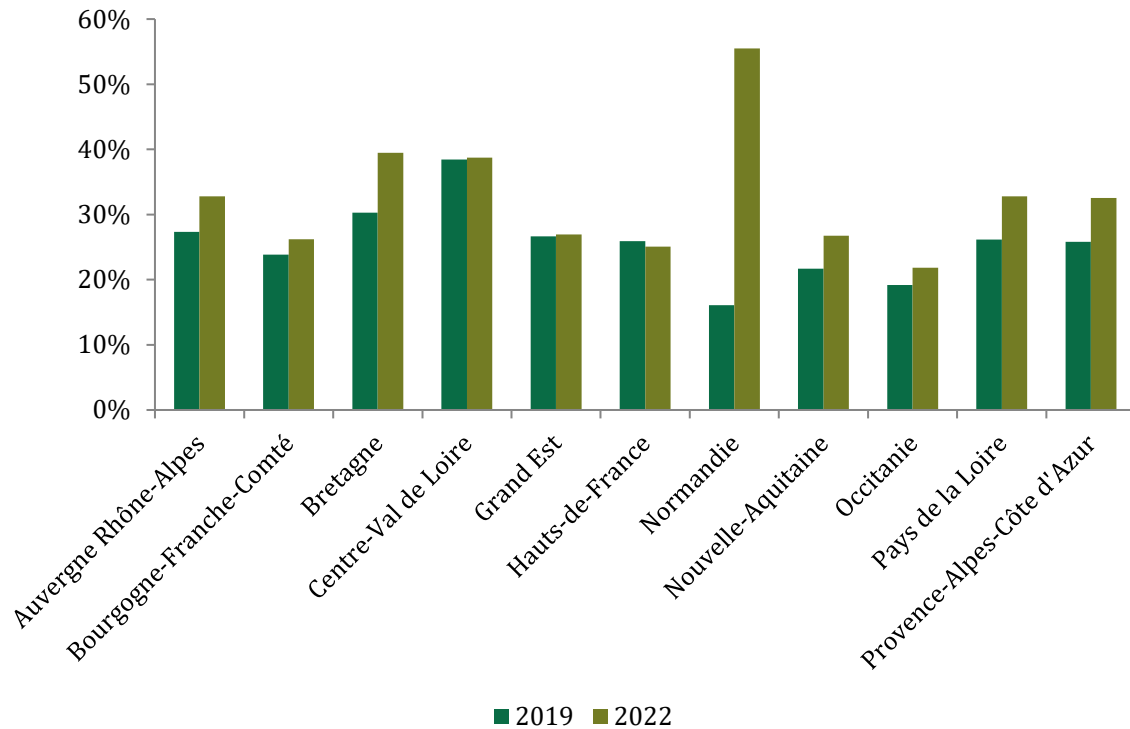
¹⁶ Les lignes transférées par l'État à la région Normandie avaient un très bon ratio recettes/dépenses ; la région a maintenu, contrairement à d'autres, une gestion dynamique de la tarification en fonction du niveau de la demande (« yield management »).

¹⁷ Source : IRG Rail, 12th IRG-Rail Market Monitoring Report, Working Document, mars 2024.

Annexe I

Compte tenu de l'hétérogénéité de la capacité des parcs de matériels roulants et de leur taux de remplissage selon les régions, la contribution des usagers mesurée par les recettes rapportées aux 100 passagers.km transportés en 2022 se distribue un peu différemment, de 6,7 € en dans les Hauts-de-France à 10,2 € en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, avec une moyenne de 8,4 €, également en hausse de 22 % depuis 2019 (contre une hausse de l'inflation de 7,4 %).

Graphique 40 : Part des recettes tarifaires dans le total des recettes des entreprises ferroviaires assurant les services régionaux, par région, en 2019 et 2022



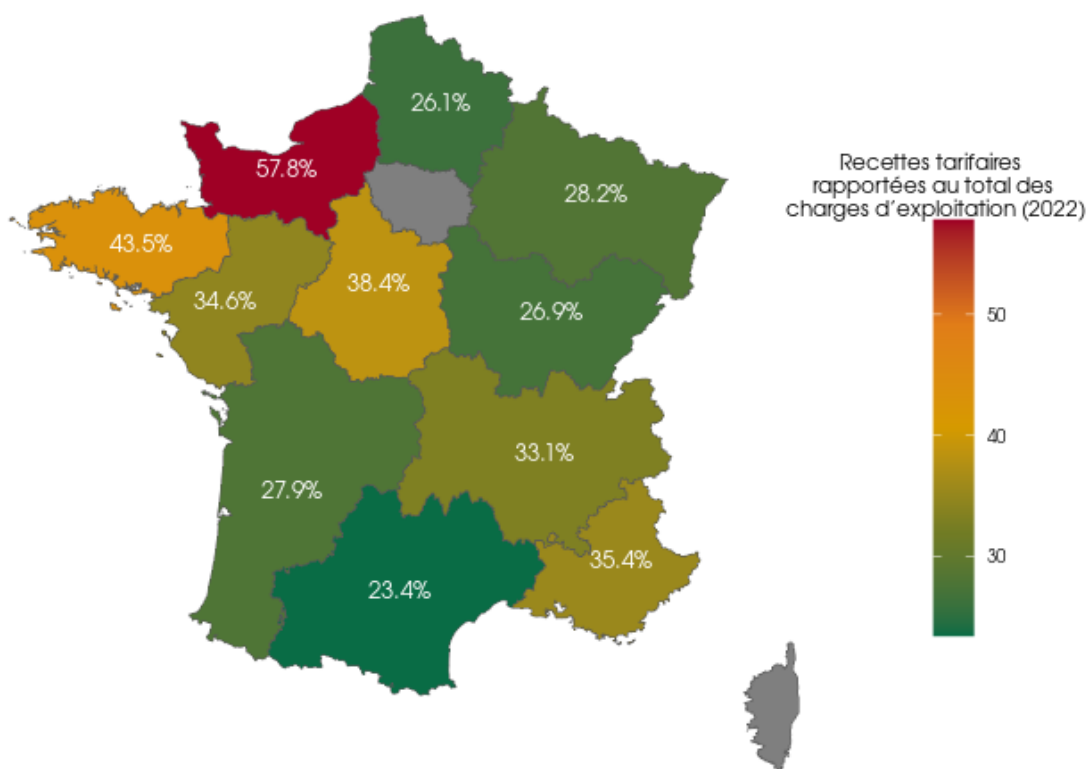
Source : ART ; calculs : mission.

Les charges d'exploitation des services ferroviaires diffèrent peu des recettes totales (des usagers et subventions des régions) des entreprises ferroviaires exploitant les services¹⁸. Le ratio de recettes tarifaires rapportées au total des charges d'exploitation est variable mais est en nette hausse depuis 2020 où il a atteint un point bas dans toutes les régions du fait de la crise sanitaire. La Normandie est la région qui présente le plus fort taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires mais principalement du fait du niveau de recettes élevé des TET transférés, suivie par la Bretagne. À l'inverse, l'Occitanie est la région qui présente le plus faible ratio, à 23 % en 2022 (cf. carte 8).

¹⁸ L'ART publie deux séries de données, les revenus totaux des exploitants ferroviaires sur le réseau ferré national, et les charges d'exploitation totales, les premiers étant en moyenne inférieurs de quelques pourcents aux secondes. L'autorité n'explique pas ces légères différences et la mission n'a pas eu les moyens d'approfondir ce sujet.

Les données financières (dont les recettes tarifaires et charges d'exploitation) pour 2023 ont été publiées par l'ART trop tardivement, en décembre 2024, pour que la mission les exploite en détail, mais elles montrent en moyenne, toutes régions confondues, une stabilisation entre 2022 et 2023 du taux de couverture des charges par les recettes, à environ 32 %, marquant un pallier après la nette hausse observée de 2020 à 2022. L'année 2023 a en effet été marquée par une forte augmentation des charges d'exploitation, + 13 %, en contexte inflationniste, malgré une stabilité de l'offre (nombre de sièges.km offerts inchangé). L'augmentation des recettes tarifaires, également soutenue, a approximativement suivi cette inflation des charges, ce qui a conduit à une contribution publique des régions en augmentation dans une proportion voisine, de + 9 % de 2022 à 2023.

Carte 8 : Recettes tarifaires des services ferroviaires régionaux rapportées au total des charges d'exploitation, par région, en 2022



Source : ART ; calculs : mission. Note de lecture : les résultats sur la Normandie sont à nuancer du fait du transfert de l'État à la région des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET).

3.1.5. Les ressources des régions ont soutenu une croissance modérée de l'offre de transport ferroviaire entre 2019 et 2023, qui a rencontré une demande en forte croissance

Pour déceler d'éventuelles difficultés des régions dans l'exercice de leur compétence d'AOM des services ferroviaires régionaux, au-delà des données présentées dans les comptes, la mission a essayé de les approcher par un autre biais qui serait l'identification de signes d'une réduction d'offre.

Pour analyser l'offre des régions (hors Île-de-France, Corse et DROM) en matière de transports, la mission s'est appuyée sur les données publiées par l'Autorité de régulation des transports (ART). Ces données ne concernent toutefois que le volet ferroviaire de l'offre de transport des régions.

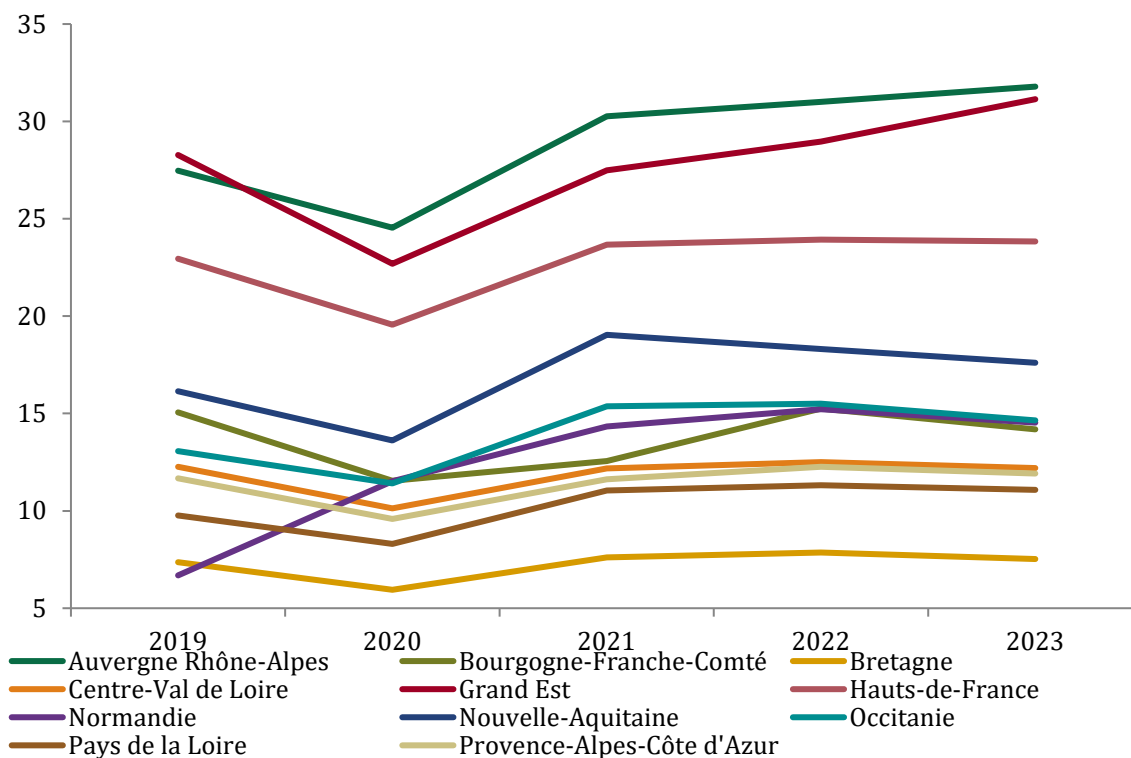
Comme précisé plus haut, aucune information n'est disponible s'agissant de l'offre de transport routier (scolaire et interurbain) organisée par les régions, son évolution et sa fréquentation. L'analyse ne porte donc que sur les transports ferroviaires, bien que les transports routiers pèsent également significativement sur leurs comptes.

En matière d'offre, le principal indicateur utilisé est celui du volume de trains.km commerciaux (TKM), qui quantifie le nombre de kilomètres parcourus par les trains sur le RFN pour des circulations commerciales. **L'analyse de cet indicateur ne révèle pas de réduction significative de l'offre de l'une ou plusieurs régions entre 2019 et 2023** (cf. graphique 41). En effet, entre 2019 et 2023 les TKM moyens des régions ont augmenté de 12 %, passant de 171 MTKM en 2019 à 190 MTKM en 2023 (de 164 MTKM à 176 MTKM, soit 7 % en excluant la Normandie). Les régions qui comptabilisent le nombre de TKM le plus élevé en 2023 sont l'Auvergne-Rhône-Alpes avec 32 MTKM, suivie par le Grand-Est avec 31 MTKM. À l'inverse, la Bretagne est la région qui comptabilise le plus faible nombre de TKM, avec 7 MTKM en 2023.

La baisse la plus notable des TKM a eu lieu en 2020, avec une réduction moyenne de 12,8 % du nombre de TKM, directement liée à la crise sanitaire. L'année 2023 a également été marquée, notamment sous l'effet de mouvements sociaux (réforme des retraites), par une baisse de nombre de TKM de toutes les régions sauf l'Auvergne-Rhône-Alpes et le Grand-Est, mais dans une bien moindre mesure qu'en 2020 (-0,9 % en moyenne). Seule la Nouvelle-Aquitaine a connu, sur la période, une réduction du nombre de TKM deux années d'affilée, de 3,8 % en 2022 et en 2023. Toutefois, ces deux années de baisse font suite à un pic d'augmentation du nombre de TKM en 2021, le niveau de TKM de la Nouvelle-Aquitaine se situant ainsi, en 2023, à un niveau supérieur à celui de 2019 (18 MTKM en 2023 contre 16 MTKM en 2019). Ces évolutions sont à considérer avec prudence, puisque la sortie progressive de la crise sanitaire a été suivie de mouvements sociaux, dont les effets ont pu être différenciés entre les régions, en particulier en 2023, qui ne reflète donc pas une « année pleine » post-crise sanitaire. Finalement, **seule la Bourgogne-Franche-Comté n'avait pas retrouvé en 2023 son niveau de TKM de 2019 (14 MTKM en 2023 contre 15 MTKM en 2019)**. De manière générale, toutes les régions ont baissé leur offre pendant la crise sanitaire mais, en sortie de crise, les dessertes ont pu être rétablies de manière différenciée selon les dynamiques de trafic ou en fonction des difficultés de recrutement de conducteurs connues sur cette période.

L'offre mesurée en nombre de sièges x kilomètre offerts (SKM) a cru de 16,7 % de 2019 à 2023, ou de 8,6 % en excluant la Normandie. Le nombre de SKM offert a cru plus vite que le nombre de trains, reflétant un accroissement de la capacité moyenne d'emport des trains (345 sièges en moyenne en 2023, de 222 en Nouvelle-Aquitaine à 476 en Centre-Val-de-Loire).

Graphique 41 : Évolution du nombre de trains.km commerciaux des services ferroviaires régionaux, par région, entre 2019 et 2023 (en MTKM)



Source : ART. Note de lecture : les résultats sur la Normandie ne sont pas à périmètre constant du fait transfert de l'État à la région des lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) en 2020.

En termes de fréquentation, l'ART produit un indicateur permettant de quantifier les passagers x kilomètre transportés (PKT). Hormis en 2020 où cet indicateur a baissé dans toutes les régions, il a connu une augmentation depuis dans toutes les régions. Le PKT a ainsi connu une hausse moyenne de 22 % entre 2019 et 2023 (hors Normandie), avec de fortes variations : il n'a augmenté que de 1,7 % dans les Hauts-de-France mais très significativement dans toutes les autres régions, de 15 % en Bourgogne-Franche-Comté à 52 % en Occitanie et Pays-de-la-Loire. En niveau, la région Hauts-de-France reste toutefois l'une des régions présentant le nombre de PKT le plus élevé avec plus de 2,8 MdPKT en 2023, derrière l'Auvergne-Rhône-Alpes avec 3,4 MdPKT. À l'opposé, la Bretagne est la région avec le plus faible nombre de PKT, s'élevant à 930 MPKT en 2023. **Le nombre de PKT transportés a augmenté sensiblement plus vite que l'offre de trains.km et de sièges.km, ce qui montre un meilleur remplissage des trains.** Le taux d'occupation moyen des sièges offerts se situe ainsi, en 2023, à 31,5 %, contre 27,1 % en 2019, et varie entre 24,8 % pour la Bourgogne-Franche-Comté et 39,0 % pour l'Occitanie. Si le meilleur remplissage des trains est positif, il trouve naturellement une limite si certains trains sont saturés (cf. partie 1.4 et carte 1).

Globalement, le nombre de passagers transportés a donc crû plus vite que l'offre ferroviaire, ce qui est signe d'une meilleure utilisation des services à coût égal. Cette évolution explique probablement pour partie la hausse de la part des recettes commerciales dans le coût du service, exposée plus haut.

4. L'analyse prospective du compte de transport des régions et, plus spécifiquement, du transport ferroviaire, indique que le solde de ce dernier pourrait se dégrader à l'horizon 2030

Pour détecter d'éventuelles difficultés financières des régions pour le financement des transports dans les années à venir, la mission a procédé à des projections en euros courants des principaux agrégats composant leur compte des transports indiqués au 3.1.2. Pour réaliser ces projections, la mission a observé les grandes tendances de chaque agrégat depuis 2012 de façon à déterminer l'indice le plus pertinent à utiliser pour projeter leur évolution dans les années à venir. À défaut, la mission a choisi de considérer une évolution de certains agrégats en lien avec l'inflation.

S'agissant des DROM, le degré de finesse des balances fonctionnelles est insuffisant pour réaliser des prévisions au niveau de chaque agrégat. La mission a donc choisi de ne pas les traiter dans cette partie.

Les analyses menées dans cette partie sont en grande partie dépendantes de la ventilation des données comptables des régions au sein de chaque grande fonction et, dans le cas présent, dans la fonction transport. La mission a en effet pu constater que les données étaient renseignées de façon hétérogène entre les régions et pas nécessairement pour tous les agrégats. Les prévisions menées dans cette partie sont donc à prendre avec précaution.

Par ailleurs, les objectifs de décarbonation des mobilités peuvent induire pour les régions des inflexions de tendance ou des besoins supplémentaires en fonctionnement ou en investissement, difficiles à évaluer faute d'études et réflexions disponibles, et qui ne sont donc pas pris en compte dans les simulations qui suivent.

Enfin, des éléments sur l'évaluation des besoins en investissements et en subventions d'exploitation spécifiques aux projets de services express régionaux métropolitains (SERM) sont présentés en annexe III.

4.1. Les objectifs de sobriété énergétique et de décarbonation auront un effet sur les trajectoires financières des AOM régionales, difficile à évaluer

La 3^e programmation pluriannuelle de l'énergie 2025-2030, 2031-2035 (PPE 3), la 3^e stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) et la 3^e stratégie de développement des mobilités propres (SDMP 3) sont en novembre 2024 en phase de dernière concertation publique avant approbation.

Ces documents, en accord avec les objectifs européens, prévoient :

- ♦ une réduction de la consommation énergétique du secteur des transports de 501 TWh en 2019 à 396 TWh en 2030, soit - 21 % ;
- ♦ une baisse des émissions de GES de 134,1 MtCO₂e en 2019 et 131,2 en 2022 à 90 MtCO₂e en 2030 (en, incluant les DROM), soit - 33 %.

Ces objectifs reposent sur une stabilisation de la mobilité globale et un fort report modal vers les transports en commun et le vélo, résumés dans le tableau 9.

Tableau 9 : Évolution des trafics voyageurs dans l'hexagone (Mds passagers kilomètre) : hypothèses de la PPE 3 et la SNBC 3 et trafics observés en 2022

Mds passagers kilomètres	2019	2025	2030	Variation 2030/2019	Observation 2022 (SDES)
Voitures	834,0	803,6	800,1	- 4 %	820,5
Transports en commun	173,3	197,5	216,6	25 %	165,8
dont ferrés	112,3	131,9	140,4	25 %	117,9
dont bus et cars	61,0	65,6	76,2	25 %	47,9
Aérien	16,2	14,2	14,4	- 11 %	13,5
Deux roues motorisés	11,3	11,1	11,1	- 2 %	N.A
Vélo	5,5	12,3	19,0	245 %	N.A.
Total	1040,4	1038,7	1061,2	2 %	N.A.

Source : Hypothèse SNBC 3 – Scénario avec mesures supplémentaires (AMS) – Novembre 2024.

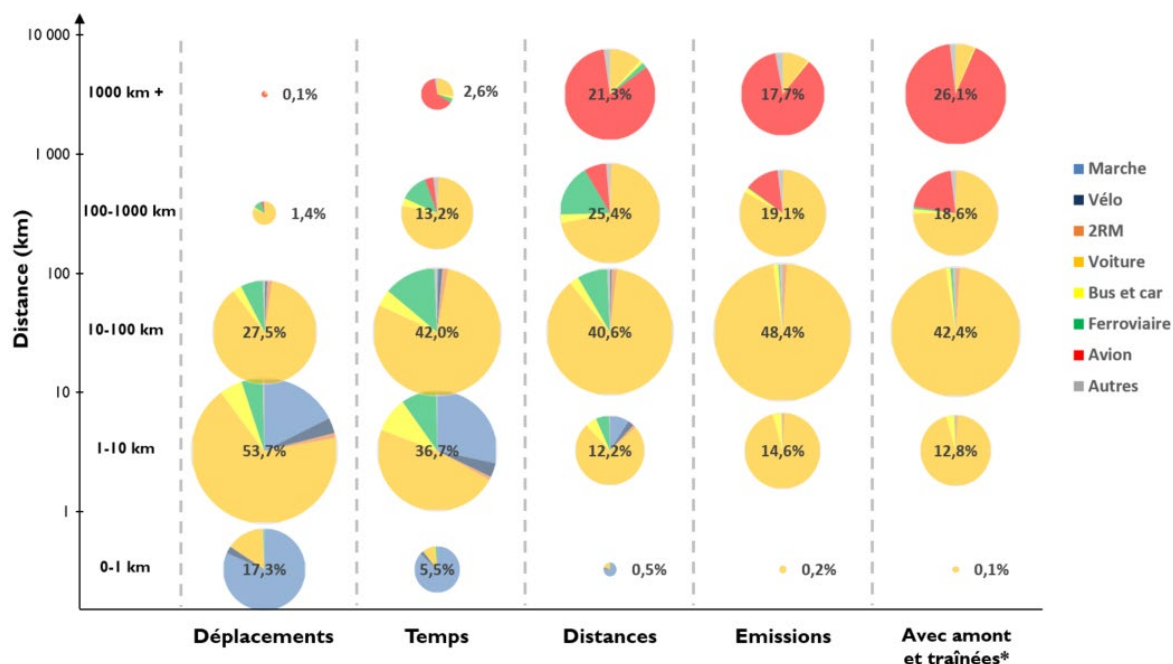
L'objectif, pour les transports en commun, de + 25 % de fréquentation de 2019 à 2030, n'est pas décliné plus finement, entre courte et longue distance.

Il peut être mis en relation avec l'évolution des trafics voyageurs ferroviaires publiés par l'ART :

- ♦ tous trafics, conventionnés ou pas (hors RER RATP), qui ont cru de 99,9 à 107,5 Mds de passagers.km, soit +8,3 %, de 2019 à 2023 ;
- ♦ des trafics conventionnés par les régions (hors Île-de-France), qui ont cru de 15,2 à 20,6 Mds de passagers.km, soit + 35 %, ou + 22 % hors Normandie, à périmètre équivalent, de 2019 à 2023.

Du point de vue de la décarbonation, il est cependant important de noter que près de la moitié des émissions de gaz à effet de serre, 48 %, est le fait des déplacements, principalement en voiture, de 10 à 100 km de portée, comme le montre le graphique 42, domaine de pertinence des services ferroviaires régionaux et des cars interurbains, notamment express.

Graphique 42 : Répartition des caractéristiques de mobilité par classe de distance



Source : SDES-Insee, enquête mobilité des personnes 2018-2019. Note : En comptabilisant les émissions en amont ainsi que les trainées de condensation et autres effets non-CO₂ de l'aviation. Note de lecture : 40,6 % des distances parcourues concernent des déplacements dont la distance est supérieure ou égale à 10 km et strictement inférieure à 100 km.

Champ : déplacements des individus de 6 ans et plus résidant en France métropolitaine.

La décarbonation des déplacements longs du quotidien est un des objectifs fixés par la SDMP, le déploiement des SERM (ferroviaire ou autre mode) étant un des leviers pour y parvenir.

4.2. Selon les hypothèses retenues, notamment sur l'évolution des recettes tarifaires, le solde de la section fonctionnement transports se dégraderait plus ou moins rapidement à l'horizon 2030

4.2.1. La mission a réalisé une simulation *toutes choses égales par ailleurs* relative à la section de fonctionnement du compte des transports qui suggère, selon les hypothèses retenues, une dégradation à venir de son solde pour les régions

Du côté de la section fonctionnement, la mission a comparé les évolutions des principaux postes de recettes et dépenses de transport des régions à plusieurs indicateurs de prix et retenu, pour les prévisions de chacun, l'indicateur ayant connu les évolutions les plus similaires par le passé. Côté dépenses, les indices retenus pour les prévisions sont ainsi :

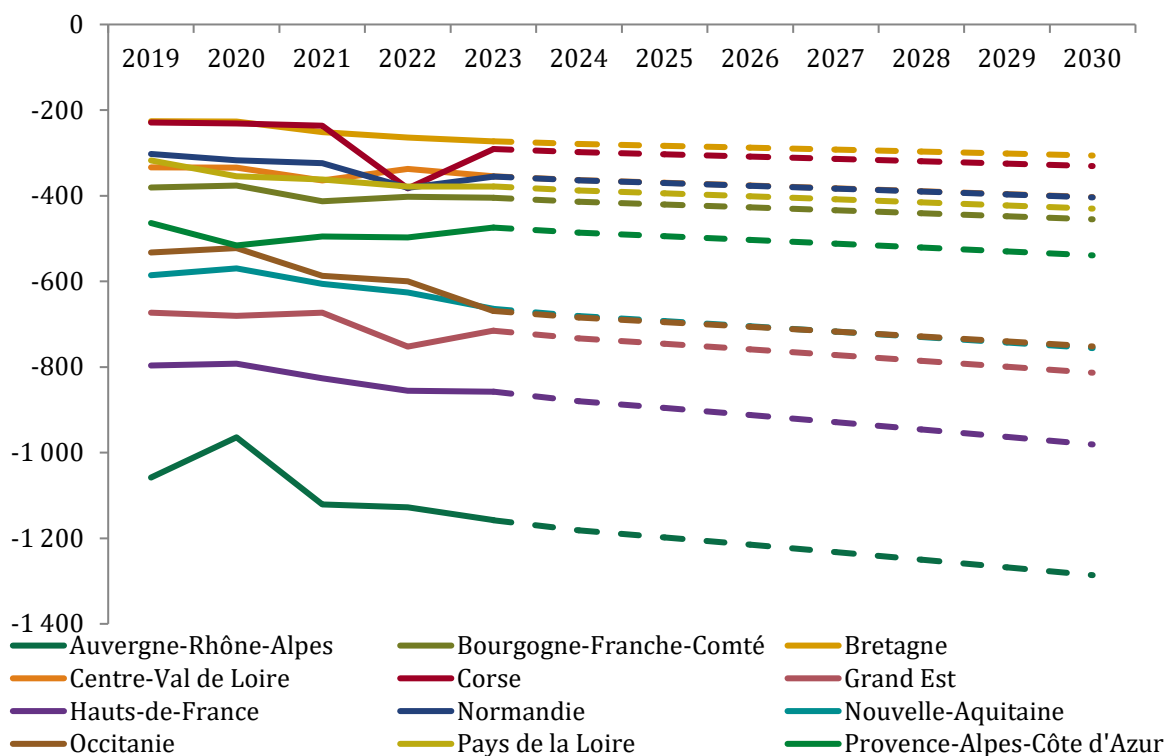
- ◆ pour les prévisions d'achats et charges externes, l'inflation ;
- ◆ pour les prévisions de frais de personnel, le salaire moyen par tête (SMPT) nominal ;
- ◆ pour les prévisions de dépenses d'intervention, l'inflation ;
- ◆ pour les charges financières, seules l'Auvergne-Rhône-Alpes et la Bourgogne-Franche-Comté présentent ce poste de dépenses dans leur compte des transports. Pour ces deux régions, ces dépenses ont été constantes sur les dernières années, la mission a ainsi choisi de maintenir le montant indiqué pour les prochaines années ;
- ◆ pour les autres postes, dont les données sont moins renseignées dans la balance fonctionnelle ou les variations plus erratiques, la mission a choisi de retenir l'inflation.

Côté recettes, les indices retenus pour les prévisions sont les suivants :

- ◆ pour les ventes de biens et services, l'offre de transport des régions ayant rattrapé et même dépassé en 2023 son niveau de 2019 à la suite de la forte baisse de 2020 dans le ferroviaire, qui constitue la majeure partie de l'offre de transport des régions (cf. section 3.1.3), la mission a choisi de négliger l'effet volume pour raisonner toutes choses égales par ailleurs. L'inflation a donc été choisie comme seul indicateur pour projeter les évolutions de cet agrégat sur les prochaines années. Cette hypothèse sous-estime potentiellement ces recettes à venir, au regard de l'accroissement soutenu de la demande constaté depuis 2019 ;
- ◆ pour le poste subventions reçues et participations, qui représente notamment les contributions des collectivités territoriales au financement des transports, la mission a choisi de retenir l'inflation ;
- ◆ pour l'agrégat « impôts locaux », qui ne concerne que quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Occitanie), et l'agrégat « autres impôts et taxes » qui ne concerne que deux régions (Bourgogne-Franche-Comté et Bretagne), la mission a retenu une évolution en ligne avec les prévisions du programme de stabilité des impôts sur la production et les importations qui comprennent notamment la TVA, la TICPE et les droits de mutation ;
- ◆ pour les concours de l'État, les seules régions qui en recensent dans leurs comptes de transport (Bretagne, Nouvelle-Aquitaine) ont vu cet agrégat maintenu constant au moins sur les trois dernières années. La mission a donc choisi de le reconduire à l'identique ;
- ◆ pour les autres recettes de fonctionnement, pour lesquelles la mission ne dispose pas d'informations complémentaires sur leur nature, l'inflation a été retenue.

Avec les hypothèses indiquées ci-dessus, le solde de la section fonctionnement du compte des transports de toutes les régions métropolitaines se dégraderait sur l'horizon de la prévision (cf. graphique 43). Toutes les régions métropolitaines connaîtraient une dégradation de leur solde de fonctionnement comprise entre 11 % et 14 % entre 2023 et 2030, soit entre 1,5 % et 1,9 % par an, ce qui se différencie peu globalement des prévisions d'inflation du programme de stabilité.

Graphique 43 : Solde de la section fonctionnement transports des régions métropolitaines hors Île-de-France entre 2019 et 2030 (en euros courants)



Source : DGFIP, OFGL ; calculs : mission.

Note de lecture : à partir de 2024 (partie de la courbe en pointillés sur le graphique), les résultats sont issus des prévisions de dépenses et recettes réalisées par la mission. Jusqu'en 2027, les prévisions de prix sous-jacentes sont celles du programme de stabilité, qui ont été figées au-delà de 2027.

4.2.2. Des facteurs sont susceptibles d'infléchir les trajectoires en fonctionnement

Les données physiques et financières sur les services ferroviaires régionaux sont nombreuses, notamment celles publiées par l'ART : la mission a donc centré ses analyses sur le ferroviaire. Le transport routier de voyageurs pèse cependant également de manière importante dans les budgets des régions, mais la mission n'a pas analysé d'éventuels éléments spécifiques pouvant affecter leurs comptes de fonctionnement.

4.2.2.1. La mise en concurrence des services ferroviaires régionaux peut peser à la baisse sur les coûts unitaires

Depuis fin 2023, les nouvelles conventions de service public ferroviaire sont **obligatoirement mises en concurrence**. À l'expiration, progressive jusqu'en 2033, des contrats conclus avec SNCF Voyageurs, plus de 40 lots devraient avoir été mis en concurrence par les régions. En tout état de cause, à compter de 2034, tous les opérateurs des TER devront avoir été choisis après mise en concurrence.

À la mi-2024, hors Île-de-France, cinq lots ont d'ores et déjà été mis en concurrence et attribués (deux en Provence-Alpes-Côte d'Azur, un en Pays de la Loire, un en Hauts-de-France, un en Grand Est comprenant également la gestion de la ligne).

L'ART, sur la base des expériences européennes notamment, et du coût du train.km qui y est constaté, estime que des gains de 20 à 30 % du coût du train.km sont possibles grâce à la mise en concurrence. Cette fourchette se retrouve dans l'analyse des gains obtenus par les régions pour les premiers lots attribués (baisse des coûts au kilomètre et/ou augmentation de l'offre à coût total constant). Ces améliorations correspondent cependant à des engagements des attributaires, qui devront être confirmés au bout de quelques années de mise en service effective, à partir de la fin de la décennie.

Il est à noter cependant que les régions qui ont renégocié en 2023 des conventions longues avec SNCF Voyageurs (jusqu'en 2033 pour la Bretagne et l'Occitanie sans attribution de lots mis en concurrence avant cette date, 2033 pour Auvergne-Rhône-Alpes, 2032 pour la Bourgogne-Franche-Comté, 2030 pour Nouvelle-Aquitaine, avec ouverture progressive des lots, etc.) affirment avoir obtenu des baisses significatives des coûts au train.km¹⁹. **Une partie des gains attendus de la mise en concurrence pourraient ainsi avoir déjà été acquis.**

Le gain potentiel ne peut en outre être obtenu qu'une seule fois. Le renouvellement ultérieur des contrats relèvera d'un « fil de l'eau » en fonction de l'évolution des postes de coûts, des gains de productivité et des recettes, comme pour les transports urbains.

La première mise en concurrence conduit en outre le plus souvent à des surcoûts d'investissements substantiels, pour que chaque attributaire de lot dispose d'un atelier de maintenance du matériel roulant dédié²⁰. Des investissements en matériel roulant supplémentaire peuvent également être nécessaires, le matériel roulant n'étant plus mutualisé entre les lots.

Enfin, et comme le souligne la Cour des comptes²¹, l'ouverture à la concurrence nécessite une montée en compétence et en expertise des régions pour accroître leur autonomie décisionnelle vis-à-vis des opérateurs, ce que les régions font depuis quelques années, soit en direct, soit via la création de sociétés publiques locales, mais la Cour note que *« beaucoup d'équipes dédiées à l'ouverture à la concurrence apparaissent de trop petite taille au regard des enjeux financiers et de la charge de travail que va représenter cette transition »*. Le renforcement de ces équipes viendra également amoindrir les gains qui peuvent être attendus de la mise en concurrence des opérateurs.

4.2.2.2. Les péages ferroviaires vont continuer à croître plus vite que l'inflation pour assurer la couverture du coût complet du réseau, faisant peser une contrainte forte sur les régions

La Cour des comptes, dans son rapport sur son ouverture à la concurrence²² récapitule comme suit (cf. graphique 44) le financement de l'activité TER (exploitation des services et investissement en matériel roulant et ateliers et).

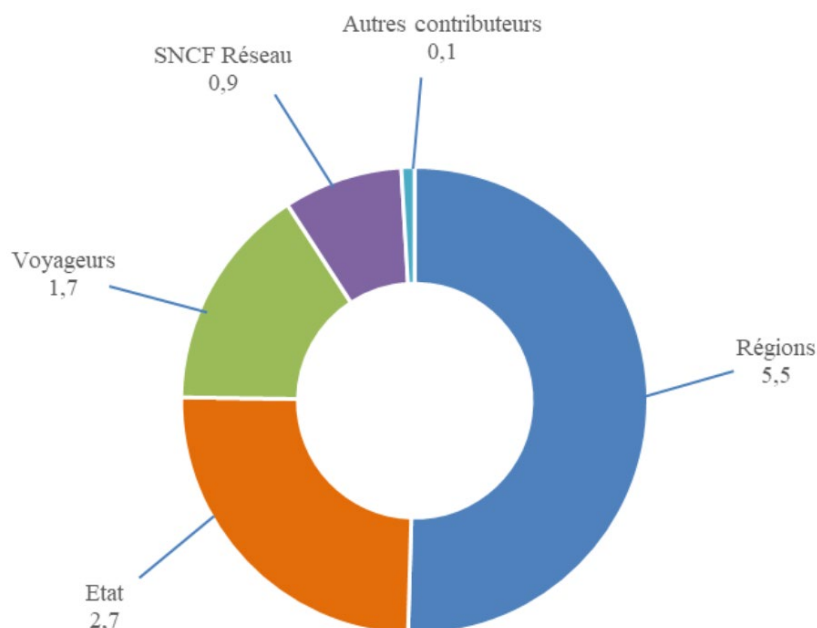
¹⁹ La convention signée en Nouvelle-Aquitaine pour 2024-2030 prévoit par exemple une baisse des charges forfaitaires de 7 % en euros constants entre ces deux dates à périmètre d'offre constant (contre - 3 % de 2019 à 2023). La convention signée en Provence-Alpes-Côte d'Azur pour 2024-2033 pour les lots qui n'ont pas encore été mis en concurrence prévoit une baisse de 16 % du coût du train.km, en euros constants, sur 10 ans.

²⁰ En Nouvelle-Aquitaine, 193 M€ sont par exemple prévus de 2024 à 2030 pour la construction de centres de maintenance à Limoges, Périgueux, Libourne, Saint-Mariens et en Sud Aquitaine, à comparer à 354 M€ de contribution régionale au fonctionnement en 2024.

²¹ *Rapport sur les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence – Rapport de suivi – Exercices 2019-2023*, Cour des comptes, avril 2024.

²² *Ibid.*

Graphique 44 : Financement de l'activité TER (investissement et exploitation) en 2023 (en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes d'après CGDD, SNCF, Commissariat général à la stratégie et à la prospective et Bilans annuel des Transports

La part des financements publics dans l'activité TER reste très élevée avec 83,5 % (9,1 Md€) contre 85,5 % en 2017, le solde étant constitué des recettes commerciales. Elle se répartit comme suit :

- ◆ 5,5 Md€ financés par les régions (contributions d'exploitation, dont les péages, pour 3,9 Md€ et dépenses d'investissement) ;
- ◆ 2,7 Md€ financés par l'État (redevances d'accès des TER au réseau principalement) ;
- ◆ 0,9 Md€ financés par SNCF Réseau (écart entre les recettes et les coûts imputables aux TER).

Cette dernière part montre que SNCF Réseau ne recouvre pas encore en péages le coût complet du réseau utilisé par les TER, l'objectif fixé à terme par le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau étant une couverture à 100 % (mais la loi prévoit également que ce taux de couverture ne puisse pas dépasser 100 % pour les services conventionnés, alors qu'il peut le dépasser pour les services librement organisés si le marché le permet).

La Cour des comptes note que « *Le niveau des péages est jugé excessif et difficilement soutenable financièrement par les régions. Elles dénoncent également les modalités de calcul de la redevance de marché perçue par SNCF Réseau qui, tenant compte du volume des circulations (sillons.km), apparaît comme un frein au développement de l'offre. Sa transformation en un forfait pour les années 2024 à 2026 est censée favoriser, toutes choses égales par ailleurs, le développement de l'offre de TER à un coût moindre qu'actuellement. Cependant, la région Hauts-de-France précise que le niveau du forfait est trop élevé et ne suffira pas à soutenir l'accroissement de l'offre. Surtout, certaines régions signalent que les hausses annoncées des péages ferroviaires pour les années à venir devraient contraindre les régions à une révision de leur politique en matière de transport ferroviaire (hausse des tarifs, baisse de l'offre etc.).* »

Les péages représentatifs des coûts fixes du réseau vont en effet continuer à augmenter sensiblement plus vite que l'inflation jusque vers 2030.

Les coûts fixes du réseau doivent être couverts, pour les activités conventionnées par les régions (hors Île-de-France), par la redevance d'accès (RA), payée par l'État, et la redevance de marché (RM), payée par les régions.

Le Document de référence du réseau 2024-2026 prévoit les évolutions suivantes des recettes de redevances et des coûts complets, pour l'ensemble des régions hors Île-de-France (cf. tableau 10). À noter que les taux de couverture varient avec le temps selon les régions, et que la part respective de la RA et de la RM varie également, fruit de la sédimentation des réformes tarifaires successives, avec un rapport d'environ 1 à 3 entre la RM et la RA.

Tableau 10 : Couverture des coûts fixes par les redevances (RA+RM) pour les services ferroviaires conventionnés par les régions, hors Île-de-France

	2024	2025	2026
Recettes (M€)	2 870	3 067	3 237
Coûts (M€)	3 534	3 524	3 567
Taux de couverture	81 %	87 %	91 %

Source : Mission d'après SNCF Réseau, Document de référence du réseau 2024, annexe 5.1.1 (version du 12 septembre 2024)

En 2024, 664 M€ (3 534 – 2 870) de redevances font donc défaut à SNCF Réseau pour couvrir ses coûts.

Pour permettre de tendre vers le coût complet, et rattraper le retard des indexations issues du pic d'inflation de 2022-2024, la redevance de marché facturée aux régions doit augmenter d'un terme fixe au-delà de l'inflation, de + 5,3 % en 2024, + 4,3 % en 2025 et + 3,1 % en 2026. Comme le montre le tableau 10, la couverture du coût complet ne sera pas encore atteinte en 2026, la mission prend l'hypothèse que les proportions entre la RA acquittée par l'État et la RM acquittée par les régions restera constante, et qu'un terme fixe de 3,1 % continuera à s'appliquer jusqu'en 2030 en plus de l'inflation (IPCH), comme précisé en partie 4.2.3.

Progressivement sur environ six ans, les redevances annuelles augmenteront au total de 664 M€ (en euros 2024), dont environ un quart, soit 166 M€/an à la charge des régions hors Île-de-France, qui devront s'en acquitter, indépendamment de l'offre qu'elles comptent fournir²³, à comparer à un total de plus de 3,5 Md€ de contributions versées par ces mêmes régions aux exploitants ferroviaires en 2022 et de 3,9 Md€ en 2023 selon les toutes dernières données de l'ART. L'évolution à venir sur environ six ans des péages représentatifs des coûts fixes du réseau à acquitter par les régions, si elle n'est pas négligeable, n'excède donc pas 5 % des contributions de fonctionnement qu'elles versent aux services TER. Elle suppose que l'État consente un effort trois fois supérieur en volume sur la même période pour la RA.

S'agissant des péages couvrant les coûts marginaux d'utilisation réseau (« coûts directement imputables »), facturés proportionnellement au nombre de circulations, la redevance de circulation (RC), la redevance de circulation électrique (RCE) et la redevance pour le transport et la distribution de l'énergie de traction électrique (RCTE-composante A), leur prix unitaire a vocation à évoluer selon un indice fondé notamment sur l'indice des prix à la consommation (IPCH). Le mode de calcul a cependant été révisé pour le service annuel 2024, conduisant à une forte hausse par rapport à 2023 pour les services conventionnés.

Au total, en incluant l'inflation, l'effet volume des trafics prévisionnels déclarés par les régions, et le rattrapage de couverture des coûts complets, les redevances perçues par SNCF Réseau évolueraient donc comme suit (cf. tableau 11).

²³ Ce calcul est une approximation. Jusqu'en 2023, la redevance de marché était proportionnelle aux circulations, ce qui était fortement désincitatif à l'augmentation de l'offre, s'agissant d'une redevance de couverture des coûts fixes. Pour la tarification 2024-2026, cette redevance est devenue forfaitaire, mais SNCF Réseau a néanmoins tenu compte des perspectives de trafic annoncées par les régions pour la calculer.

Tableau 11 : Évolution de l'ensemble des redevances pour les services ferroviaires conventionnés par les régions, hors Île-de-France

En M€		2023	2024	2025	2026	Évolution 2026 / 2023
Coûts fixes	RA (payée par l'État)	1 634	1 821	1 933	2 030	24 %
	RM	681	598	665	728	7 %
Coûts directement imputables	RC	267	411	424	435	63 %
	RCE	41	41	43	45	10 %
Total		2 623	2 871	3 065	3 238	23 %
Total payé par les régions		989	1 050	1 132	1 208	22 %

Source : Mission d'après SNCF Réseau, Document de référence du réseau 2024, annexe 5.1.1 (version du 12 septembre 2024).

Le total des redevances payées par les régions (hors Île-de-France) augmenterait ainsi de 22 % de 2023 à 2026, soit + 219 M€. Cette variation peut être rapprochée du total des dépenses de fonctionnement TER des régions, soit 3,9 Md€ en 2023, c'est-à-dire environ 6 % de ce montant. **Toutes les régions prévoient une stabilité ou une hausse de l'offre en sillons.km²⁴, selon les prévisions de trafic qu'elles ont communiqué à SNCF Réseau pour l'élaboration du DRR 2024.** L'effet de ces hausses est intégré dans les données du tableau 12. **SNCF Réseau en conclut dans le DRR que les hausses de redevances de coûts fixes prévues ont été fixées à un niveau soutenable pour les autorités organisatrices.**

Les régions contestent cette analyse, comme la Cour des comptes l'a également relevé (cf. citation ci-dessus).

Les données montrent cependant que le « rattrapage » de couverture du coût complet ne représente qu'une part mesurée de leurs dépenses TER, et qu'il pourrait vraisemblablement être compensé par les gains attendus de la mise en concurrence, sans que la mission ne soit en mesure de l'évaluer précisément, ces gains ne pouvant en outre être obtenus que progressivement, sur une dizaine d'années.

Tableau 12 : Évolution annuelle de l'offre prévisionnelle déclarée par les AOM en sillons.km sur la période 2023-2026

Autorité organisatrice de la mobilité	Évolution prévisionnelle des volumes de sillons.km commerciaux		
	2023-2024	2024-2025	2025-2026
Auvergne-Rhône-Alpes	+ 1,3 %	0,0 %	0,0 %
Bourgogne-Franche-Comté	+ 3,8 %	0,0 %	0,0 %
Bretagne	+ 1,3 %	+ 3,2 %	0,0 %
Centre-Val de Loire	+ 0,3 %	0,0 %	+ 1,5 %
Grand Est	+ 1,2 %	+ 1,5 %	+ 1,0 %
Hauts-de-France	0,0 %	+ 1,4 %	0,0 %
Normandie	+ 6,2 %	- 1,0 %	+ 0,6 %
Nouvelle-Aquitaine	+ 6,9 %	0,0 %	0,0 %
Occitanie	+ 1,6 %	+ 2,9 %	+ 3,5 %
Pays de la Loire	+ 2,2 %	+ 2,0 %	+ 6,5 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	+ 0,2 %	+ 12,8 %	+ 8,5 %
Île-de-France Mobilités	+ 2,5 %	+ 1,2 %	0,0 %
État	+ 0,5 %	+ 0,3 %	+ 5,8 %

Source : SNCF Réseau, document de référence du réseau 2024.

²⁴ Un sillon-kilomètre correspond à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire par un train sur une distance d'un kilomètre. Les régions commandent et payent des sillons à SNCF Réseau pour faire circuler des trains, et commandent et payent des trains.km aux exploitants, jusqu'en 2023 SNCF Voyageurs.

Aux redevances pour l'usage du réseau, qui s'élevaient à 894 M€²⁵ en 2023 selon l'ART s'ajoutent les redevances en gares, que la mission n'a pas examinées, pour le total des 11 régions étudiées, à 381 M€, soit environ 30 % de la totalité des péages acquittés par les régions (hors RA acquittée par l'État). **Le total des péages acquitté par les régions (hors RA) s'établissait en 2023 à 1 275 M€, soit 33 % des 3 897 M€ de contributions versées par les régions aux exploitants ferroviaires TER.**

4.2.2.3. La nature et la structure des péages ferroviaires ne paraît pas devoir évoluer avec le développement des SERM ; le développement des SERM est cependant tributaire du maintien d'un effort élevé de régénération et de modernisation du réseau

La mission a été interpellée dans ses investigations sur deux sujets liés aux péages ferroviaires : la possibilité d'imputer les redevances en section d'investissements plutôt qu'en fonctionnement dans le budget des régions (« capexisation »), d'une part, et la possibilité compte tenu de l'intensification des circulations que visent les SERM de bénéficier de tarifs spécifiques ou préférentiels, d'autre part.

La mission n'a pas investigué ces sujets dans le détail, mais a pris connaissance du rapport élaboré par l'IGEDD et l'IGF, rendu au gouvernement en février 2024, *Tarification et financement du réseau ferré national*, et en partage les conclusions.

♦ **Imputation des redevances en section de fonctionnement ou d'investissement**

Certaines régions souhaiteraient, plutôt que de s'acquitter de redevances, pouvoir subventionner directement l'investissement dans le réseau ferroviaire, ce qui leur permettrait, d'une part, de flécher les flux de financement vers les projets qu'elles estiment prioritaires et d'autre part, de considérer ces dépenses comme des dépenses d'investissement. En conséquence, elles pourraient recourir à des recettes d'investissement – dont la dette – pour les financer, et afficheraient une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement.

Cette classification des redevances ne serait cependant conforme ni à la lettre, ni à l'esprit des normes comptables applicables aux entités publiques locales²⁶, ni au modèle de financement du réseau en France, qui contrairement à celui choisi par d'autres pays en Europe, repose principalement sur des redevances et non pas des subventions publiques au gestionnaire d'infrastructure.

La conclusion du rapport précité, que la présente mission partage, est que l'expérimentation de « capexisation » des redevances menée par certaines régions ne doit pas être poursuivie. L'inscription en section d'investissement supposerait préalablement un changement profond du modèle de financement de SNCF Réseau vers un financement direct par subvention, qui n'est pas d'actualité.

²⁵ Ce chiffre diffère de celui prévu au DRR dans le tableau 10, 989 M€, qui était une prévision. Cette différence traduit notamment qu'une partie de l'offre prévue n'a pas été réalisée, et donc facturée par SNCF Réseau en péages, ce qui peut notamment s'expliquer par les mouvements sociaux qui ont affecté 2023.

²⁶ En particulier, l'instruction comptable M.57, en son tome I, prévoit que la région ne peut comptabiliser une subvention d'équipement en section d'investissement que si (i) elle contrôle l'utilisation faite de la subvention, (ii) un lien peut être établi entre la subvention octroyée et l'immobilisation acquise ou créée par l'entité bénéficiaire, et (iii) la région peut suivre l'existence de ce lien. L'objectif est d'assurer que seules sont comptabilisées en section d'investissement, et donc finançables par des ressources non pérennes, des dépenses que la région maîtrise suffisamment. En l'espèce, ces conditions ne sont pas remplies.

◆ **Redevances applicables aux circulations ferroviaires relevant des SERM**

L'article 1^{er} de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains indique que « *Les circulations ferroviaires opérées dans le cadre des services express régionaux métropolitains mentionnés (...) font l'objet d'une tarification spécifique s'agissant des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national.* »

Le rapport de février 2024 n'avait pas analysé spécifiquement les SERM, mais avait constaté que les dernières évolutions intervenues en 2024 de la tarification du réseau pour les services conventionnés avaient conduit à un système désormais cohérent, dans lequel :

- ◆ les coûts fixes du réseau utilisés par les autorités organisatrices donnent lieu au paiement d'un forfait (dont la prise en charge est partagée entre l'État, par la RA, et les régions, par la RM) ;
- ◆ les coûts directement imputables à chaque circulation (coûts marginaux) sont calculés par des méthodes économétriques, sous le contrôle de l'ART.

Les auteurs en concluent que rien ne peut justifier de déroger pour les SERM à ces principes, conformes au droit européen et national. La mission partage cette conclusion du rapport de février 2024.

Comme le soulignait ce rapport, un « détournement » des coûts fixes, forfaitaires, du réseau utilisé par les SERM, d'une part, et des coûts directement imputables aux circulations dans les SERM, d'autre part, est utile pour permettre aux régions et AOM locales concernées de s'entendre, le cas échéant, sur le partage de leur prise en charge financière (comme cela a été le cas à Bordeaux et Strasbourg en particulier entre AOM régionale et métropolitaine), ou en amont, de rendre lisibles pour les différentes parties les enjeux financiers de l'usage du RFN par les SERM.

◆ **Régénération et modernisation du réseau ferroviaire structurant existant**

Nombre des acteurs rencontrés par la mission ont fait part de leurs inquiétudes sur la capacité de SNCF Réseau à assurer les investissements nécessaires de régénération et de modernisation (signalisation en particulier) du réseau existant, très souvent préalables à la possibilité d'intensifier les dessertes sans changement de l'infrastructure, ou aux opérations de développement de nouvelles fonctionnalités.

Le rapport de février 2024 avait constaté que la trajectoire financière de SNCF Réseau, telle que prévue au contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau 2021-2030, ne permettait pas de couvrir l'ensemble des besoins de financement pour le maintien de la consistance du réseau et sa modernisation, se fondant notamment sur les travaux du COI²⁷ puis de l'ART²⁸.

²⁷ COI. *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition - Rapport de synthèse : stratégie 2023-2042 et propositions de programmation*, décembre 2022.

²⁸ ART, *Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042)*, juillet 2023.

L'ART a modélisé l'impact des différentes trajectoires de régénération et de modernisation sur le réseau ferré national structurant, hors lignes de desserte fines du territoire (LDFT) : la trajectoire financière prévue par le contrat de performance conduirait à une **baisse du trafic de 3 % entre 2022 et 2030 principalement pour les services conventionnés (-12 % pour les TER)**. Cette chute du trafic est liée à un investissement insuffisant dans le réseau qui réduit sa performance (réduction de vitesse, fermeture de lignes, etc.) et donc l'attractivité du mode ferroviaire. Le Gouvernement a lancé en novembre 2023 des travaux d'actualisation du contrat de performance, afin d'abonder les ressources de SNCF Réseau de 1,5 Md€/an d'ici à la fin du quinquennat, conformément aux recommandations du COI, que la première ministre a annoncé vouloir suivre lors de la remise du rapport du conseil le 23 février 2023²⁹. Cette actualisation reste en cours à la date du présent rapport.

Dans l'attente de la conclusion de cette actualisation, la mission ne peut se prononcer sur la capacité du réseau non seulement à accueillir davantage de trafic, notamment pour les SERM, mais aussi à préserver les trafics existants.

4.2.3. Dans une hypothèse de maintien du taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales, les régions devront augmenter leur contribution aux services ferroviaires de 3,7 % par an de 2022 à 2030

Les projections de 2022 à 2030 effectuées sur la section de fonctionnement en matière de transports du budget des régions, en partie 4.2.1, peuvent être affinées sur le secteur plus restreint des services ferroviaires qu'elles organisent, à partir des données sur les recettes et charges d'exploitation publiées par l'ART, détaillées précédemment (cf. 3.1.5).

La mission a établi une projection de l'évolution des charges d'exploitation ferroviaire par poste, pour en déduire une évolution de la contribution publique des régions en résultant. La projection a été effectuée à partir de 2022 : les données de 2023 de l'ART n'étaient pas encore disponibles lors de cette simulation. Il s'agit d'une simulation « toutes choses égales par ailleurs », sans inclure d'hypothèse d'évolution significative de l'offre par rapport aux tendances des années récentes.

Les hypothèses d'inflation et de masse salariale retenues sont celles du programme de stabilité (PSTAB) ; au-delà de 2027, le taux d'évolution de chaque indicateur a été maintenu constant, égal à celui de 2027.

S'agissant des charges d'exploitation, les hypothèses retenues par la mission sont les suivantes :

- ◆ pour les péages ferroviaires (cf. 4.2.2.2), les évolutions prévues par SNCF Réseau concernant les modalités de fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure représentatives de ses coûts fixes (RM) pour la période 2024-2026. Ces dernières ont été fixées à :
 - 5,3 % auxquels s'ajoute l'inflation projetée pour 2024, soit environ 8,0 % ;
 - 4,3 % auxquels s'ajoute l'inflation projetée pour 2025, soit environ 6,0 % ;
 - 3,1 % auxquels s'ajoute l'inflation projetée pour 2026 ainsi que l'écart entre l'inflation réelle et l'inflation projetée pour 2024. La mission a choisi de négliger la dernière composante et retient donc une hypothèse de 4,9 % pour 2026 ;
 - au-delà de 2026, la mission a appliqué un taux identique à celui prévu pour 2026 jusqu'en 2030 ;

²⁹ Dont 1 Md€ de plus par an pour la régénération, et 500 M€ de plus pour la modernisation, selon le discours de la Première ministre :

<https://www.info.gouv.fr/discours/discours-de-la-premiere-ministre-elisabeth-borne-remise-du-rapport-du-conseil-dorientation-des-infrastructures-coi-et-presentation-dun-plan-davenir-pour-les-transport>

Ces hypothèses relatives à l'évolution des péages ferroviaires représentent une approximation, la trajectoire des redevances de coûts directement imputables facturée par SNCF Réseau (RC, RCE) étant fondée principalement sur l'inflation, mais les redevances en gares, qui représentent environ 30 % du total des péages, évoluent au contraire d'une manière plus dynamique, mais que la mission n'a pas examinée ;

- ♦ pour les charges de matériel roulant, la mission a retenu le taux de croissance annuel moyen de cet agrégat pour l'ensemble du périmètre des régions recensées par l'ART entre 2019 et 2022, et hors Normandie, afin de neutraliser l'effet des transferts des TET aux régions, soit 5 % par an ;
- ♦ pour la conduite et l'accompagnement, qui désignent majoritairement les frais de personnel des conducteurs et contrôleurs, les prévisions de masse salariale issues du PSTAB ;
- ♦ pour la distribution, et les autres charges, les prévisions d'inflation.

Ces hypothèses conduisent à une croissance des charges totales d'exploitation des services régionaux de 4 884 M€ en 2022 à 6 488 M€ en 2030, soit un taux annuel moyen de croissance de 3,7 %, à comparer à une inflation moyenne de 2,2 % sur la période (incluant 2023 où elle s'est élevée à 4,9 %). Cette dynamique de croissance plus soutenue que l'inflation s'explique notamment par celle des péages, mais aussi par les coûts de matériel roulant et les coûts salariaux, compte tenu des hypothèses retenues.

S'agissant des recettes commerciales, la mission a pris l'hypothèse d'une stabilité de leur taux de couverture des dépenses (R/D) à 33 %. Comme détaillé en partie 3.1.4, ce taux s'est en effet stabilisé entre 32 % et 33 % en 2022 et 2023, après avoir progressé depuis 2019.

Il en résulte des progressions, au même rythme de 3,7 %/an en moyenne :

- ♦ **des recettes commerciales, de 1 603 M€ en 2022 à 1 912 M€ en 2030 ;**
- ♦ **des contributions publiques des régions, de 3 480 M€ en 2022 à 4 347 M€ en 2030, soit + 867 M€.**

S'agissant des recettes commerciales, le taux d'évolution de 3,7 %, soit 1,5 % de plus que l'inflation moyenne, ne préjuge pas de l'évolution des tarifs unitaires (occasionnels ou pour les abonnés) : la croissance peut également résulter d'une augmentation des volumes (passagers x kilomètres transportés), dans la continuité de celle constatée de 2019 à 2023.

4.3. Côté investissement, les régions sont déjà engagées sur des investissements importants en matière d'infrastructures de transports pour les 5 à 10 ans à venir

Concernant la section investissement, les dépenses ne sont ventilées qu'entre trois agrégats (dépenses d'équipement, subventions d'équipement versées et autres dépenses d'investissement), avec une part prépondérante des subventions d'équipement versées. De même, côté recettes, seuls deux agrégats sont recensés (dotations et subventions d'investissement, autres recettes d'investissement).

Dans ce contexte, la mission n'a pas réalisé de prévisions globales sur la section investissement du compte des transports du fait d'une insuffisance de la donnée disponible. Les éléments développés dans cette partie ont ainsi vocation à apporter un éclairage sur les investissements déjà projetés ou contractualisés pour les régions en matière de transports.

Ces éléments sont partiels, ils ne couvrent pas certains enjeux spécifiques pour les AOM régionales, par exemple que celui de la décarbonation des flottes de cars interurbains et scolaires (renouvellement des véhicules pour passage à l'alimentation électrique, éventuellement à l'hydrogène), qui demanderont des investissements importants mais que la mission n'a pas étudié faute de données disponibles. Pour des éclairages sur ce sujet, se reporter à l'annexe II sur les AOM urbaines.

4.3.1. Les contrats de plan État Régions, volets mobilités 2023-2027 : des engagements en croissance, une réorientation partielle vers les modes alternatifs à la route, dont les projets de SERM

La mission a cherché à quantifier les engagements des régions dans les contrats de plan État-Régions sur la base des données disponibles, et au regard de la génération précédente de contrats 2015-2020, prolongée par avenant jusqu'en 2022.

Toutes régions métropolitaines et d'outre-mer comprises, le tableau 13 montre l'évolution des montants totaux et par modes des engagements pris par les financeurs (État, Région, autres collectivités, établissements publics telles que SGP, VNF, les grands ports maritimes, etc.).

Tableau 13 : Montants contractualisés dans les volets mobilités des CPER 2015-2022 et en cours de contractualisation dans les CPER 2023-2027

En M€	CPER 2015-2022 (y compris avenants)			CPER 2023-27 tous financeurs (provisaires, en cours de finalisation)		
	Tous financeurs total	Tous financeurs par an	Répartition par mode	Tous financeurs total	Tous financeurs par an	Répartition par mode
Ferroviaire	7 672	959	29 %	6 369	1 274	27 %
SERM*	-	-	-	2 705	541	12 %
Fluvial	747	93	3 %	963	193	4 %
Ports	1 874	234	7 %	1 372	274	6 %
Routes	6 029	754	22 %	3 900	780	17 %
Vélo	169	21	1 %	761	152	3 %
Transports collectifs en Île-de-France	10 332	1 292	39 %	7 401	1 480	32 %
Total	26 823	3 353	100 %	23 472	4 694	100 %

Source : Mission d'après rapports du COI et DGITM (données provisoires novembre 2024 pour CPER 2023-2027)

** dont 40 M€ de services express routiers en Île-de-France, rattachés aux SERM.*

Les montants totaux contractualisés apparaissent en nette croissance en rythme annuel en euros courants, tous financeurs confondus, avec près de 4,7 Md€ par an. Cette croissance mérite cependant d'être relativisée, les CPER précédents ayant souvent été prorogés, ou leurs engagements incomplètement tenus³⁰. L'inflation supérieure à 10 % sur le total des deux années 2022-2023 doit également être prise en compte.

³⁰ Les engagements de la dernière génération de CPER 2015-2020 n'ont été tenus en matière de transports qu'après prolongation de 3 ans jusqu'en 2022 et grâce à un abondement massif par le plan de relance post crise sanitaire, comme l'ont montré les rapports du COI de 2022.

Ils montrent une inflexion de l'orientation des enveloppes vers les modes moins carbonés, avec notamment la création d'une sous-enveloppe dédiée aux SERM, au détriment des investissements de développement des capacités routières (qui constituent l'essentiel des crédits alloués aux routes), mais cette inflexion est moins forte que ce que le COI avait préconisé en décembre 2022 dans son scénario central désigné « Planification écologique »³¹, visant les objectifs de la SNBC2. Le conseil préconisait de diviser par deux les investissements de développement du réseau routier national, pour la part financée par l'État dans les CPER. Cette question est évoquée dans la suite.

Limitées aux 11 régions métropolitaines continentales hors Île-de-France, les enveloppes en cours de contractualisation, détaillées dans le tableau 14, s'élèvent à 13,3 Md€, dont 4,9 Md€ pour les régions dans leur ensemble, c'est-à-dire 0,98 Md€/an. Les montants contractualisés dans les CPER ne comprennent pas les investissements de la seule compétence des régions, notamment en matériel roulant ferroviaires ou ateliers de maintenance, ni les autres interventions non contractualisées avec l'État. Ce niveau de 0,98 Md€/an peut cependant être rapproché des 11,84 Md€ investis au total par ces 11 régions en 2022, et des 4,29 Md€ investis dans le secteur des transports, selon les données présentées précédemment.

Tableau 14 : Montants provisoires en cours de contractualisation dans les volets mobilités des CPER 2023-2027, hors Île-de-France, Corse et DROM (en M€)

Mode	Tous financeurs	Répartition par mode	Financement régions	Part des régions dans total	Financement régions par an
Ferroviaire	5 991	45 %	2 603	43 %	521
SERM	2 665	20 %	887	33 %	177
Fluvial	428	3 %	179	42 %	36
Ports	382	3 %	157	41 %	31
Routes	3 085	23 %	867	28 %	173
Vélo	751	6 %	200	27 %	40
Total	13 302	100 %	4 893	37 %	979

Source : Mission d'après DGITM, données provisoires novembre 2024.

Les enveloppes contractualisées par les régions, par mode, sont détaillées dans le tableau 15. S'y ajoutent les enveloppes en cours de contractualisation dans les contrats de projets État-Régions inter-régionaux (Vallée de la Seine et Rhône Saône), qui se répartissent entre les régions concernées.

³¹ Le conseil préconisait de diviser par deux les investissements de développement du réseau routier pour la part financée par l'État, toutes régions confondues, de 398 M€ courants/an sur 2025-2022 à 200 M€/an sur 2023-2027. Un niveau proche de 400 M€/an est cependant maintenu dans les contrats en cours de signature.

COI. *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition - Rapport de synthèse : stratégie 2023-2042 et propositions de programmation*, décembre 2022.

Annexe I

Tableau 15 : Montants provisoires en cours de contractualisation dans les volets mobilités des CPER 2023-2027, hors Île-de-France, Corse et DROM, part des régions (en M€)

Région	SERM	Ferroviaire hors SERM	Multimodal	Ports	Routier	Transports collectifs	Voies navigables	Véloroutes	Total général
Auvergne Rhône-Alpes	175	136	0	0	300	14	0	70	695
Bourgogne Franche-Comté	0	118	0	1	47	0	9	4	179
Bretagne	56	117	2	0	48	0	0	10	233
Centre Val de Loire	18	156	0	0	0	0	0	18	193
Grand Est	197	371	0	16	81	0	24	19	709
Hauts-de- France	139	356	0	0	123	0	66	10	694
Normandie	57	188	0	0	47	0	0	0	292
Nouvelle Aquitaine	95	449	0	12	50	0	0	7	613
Occitanie	81	330	0	0	105	0	0	15	532
Provence Alpes Côte d'Azur	51	194	15	38	55	2	0	30	385
Pays de la Loire	18	152	0	33	11	3	0	18	235
CPIER Rhône-Saône	0	0	0	4	0	0	36	0	41
CPIER Vallée de la Seine	0	35	0	53	0	0	43	0	131
Total général	887	2 603	18	157	867	19	179	200	4 930

Source : Mission d'après DGITM, données provisoires novembre 2024.

Note de lecture : ce tableau comprend les petites rubriques « multimodal » et « transports en commun » non comptabilisées pour faciliter la lecture dans le précédent tableau, ce qui explique les 37 M€ d'écart dans le total de la part des régions.

Annexe I

Les enveloppes les plus importantes sont prévues par les régions Grand-Est (709 M€), Auvergne-Rhône-Alpes (695 M€), Hauts-de-France (694 M€), Nouvelle-Aquitaine (613 M€) et Occitanie (532 M€).

Les engagements paraissent pour certaines régions très élevés par rapport à leurs investissements actuels en matière de transports. La mission a donc tenté de rapprocher ces éléments avec les investissements moyens des régions en matière de transports de 2019 à 2022, et avec leurs investissements en matière de transports hors investissements labellisés TER (matériel roulant, ateliers, hors infrastructures ferroviaires et gares) : cette analyse est détaillée dans le tableau 16.

Annexe I

Tableau 16 : Rapport entre les engagements pris par les régions (hors Île de France) dans les CPER 2023-2027 (données provisoires) et leurs investissements dans les transports sur la période 2019-2022 (en M€)

Région	Engagement CPER 2023-2027 moyenne annuelle	Dépenses d'investissement transports moyenne 2023-2027	Dépenses d'investissement TER moyenne 2019-2022	Dépenses d'investissements transports non TER 2019-2022	Rapport des engagements CPER sur investissements transports	Rapport des engagements CPER sur investissements transports non TER
Auvergne-Rhône-Alpes	139,0	271,8	137,7	134,1	51 %	104 %
Bourgogne-Franche-Comté	35,8	146,8	98,1	48,7	24 %	74 %
Bretagne	46,6	125,3	22,6	102,7	37 %	45 %
Centre-Val de Loire	38,6	180,7	149,1	31,5	21 %	122 %
Grand-Est	141,8	237,9	160,3	77,5	60 %	183 %
Hauts-de-France	138,8	270,6	133,2	137,4	51 %	101 %
Normandie	58,4	295,9	200,6	95,3	20 %	61 %
Nouvelle Aquitaine	122,6	103,1	19,6	83,5	119 %	147 %
Occitanie	106,4	256,2	68,3	187,9	42 %	57 %
Pays de la Loire	47,0	95,9	31,4	64,4	49 %	73 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	77,0	160,6	88,8	71,8	48 %	107 %

Source : Mission d'après DGITM, données provisoires CPER novembre 2024, DGFIP, DGCL

Les données sur les investissements transports (DGFI, OFGL) et celles sur les investissements « TER » (DGCL) ne sont pas nécessairement homogènes, et sont tributaires de la qualité des informations comptables saisies au regard des nomenclatures budgétaires. La comparaison fait par ailleurs abstraction de l'inflation.

Il en ressort cependant que certaines régions se sont engagées sur des montants élevés, en particulier la Nouvelle-Aquitaine, qui a contractualisé à un niveau qui excède très largement (en euros courants) celui de ses investissements moyens en matière de transports de 2019 à 2022 (qui se situaient toutefois à une moyenne de 10 % de ses investissements totaux, faible par rapport à l'ensemble des régions). La tenue de ses engagements supposera donc une réorientation de ses investissements entre les différentes politiques publiques dans lesquelles elle investit. Le protocole d'accord sur l'avenant n°1 au contrat de plan État-Région 2021-2027 – Volet mobilités, signé le 14 entre le Préfet de Nouvelle-Aquitaine et le Président du Conseil régional, précise : *« Une « revoyure » de ce volet mobilités du CPER 2023-2027 sera à envisager en fonction des évolutions des projets. Le rythme d'engagement de la part Région dépendra notamment de la refondation du modèle économique des ressources fiscales des Régions, qui ne disposent pas à ce jour de ressources fiscales pérennes, dynamiques et affectées clairement aux mobilités, contrairement aux métropoles et agglomérations. Le calendrier des opérations dépendra du niveau de participation financière des collectivités infrarégionales sur chacune des opérations cofinancées ».*

D'autres régions se situent également à des niveaux élevés d'engagements si on les compare à leurs niveaux d'investissements passés dans les transports hors TER (dernière colonne du tableau 16) : Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Pour celles d'entre elles qui sont également engagées dans des grands projets évoqués en partie 4.3.2 suivante, et en particulier pour les Hauts de France dont le délai de désendettement est déjà très élevé, de fortes réorientations des investissements seraient également nécessaires.

En conclusion, avec toutes les réserves sur la fiabilité des données disponibles, la tenue des engagements pris par les régions sur le volet mobilités des CPER 2023-2027 supposerait vraisemblablement pour la moitié d'entre elles, entre les politiques publiques dans lesquelles elles investissent, une réorientation vers les transports de leurs investissements ou une priorisation, le cas échéant en articulation avec les autres financeurs des projets.

La répartition entre les modes de transports est également très variable entre les régions ; si une forte priorité au ferroviaire et aux SERM apparaît dans la plupart d'entre elles, ce n'est pas le cas en Auvergne-Rhône-Alpes, où la région estime, et a confirmé à la mission, que son rôle premier est de financer le matériel roulant et les services TER, et non le réseau ferré national, appartenant à l'État, et où à l'inverse un volet routier important est prévu, principalement pour des aménagements de routes nationales mises à disposition de la région en application de la loi 3DS. Des montants importants restent également alloués aux routes en Occitanie³² et Grand-Est, qui ont également demandé la mise à disposition de portion de routes nationales, ainsi que dans les Hauts-de-France (cf. tableau 15).

Dans un contexte où les projets de PPE 3 et SNBC 3 évoqués en partie 4.1 fixent un objectif de baisse des trafics routiers en 2030, l'opportunité de la poursuite d'investissements importants dans le développement des capacités du réseau routier peut être questionnée. La réduction de tels investissements permet d'envisager à l'avenir des redéploiements, soit pour l'adaptation du réseau routier existant (dont voies réservées, etc.), soit en faveur des autres modes. Naturellement, ce redéploiement n'a de sens que vers des projets autres que routiers dont la contribution à la sobriété énergétique et à la décarbonation des mobilités est avérée, ce qui demandera à être démontré pour certains projets ferroviaires ou de SERM.

³² La région Occitanie a toutefois renoncé à cette mise à disposition en décembre 2024.

La stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique et de la politique énergétique nationale (SPAFTE)³³ définit des orientations afin de renforcer la mobilisation collective pour financer les objectifs climatiques et environnementaux de la France. Elle a été publiée en octobre 2024. Cette stratégie indique que « *Les investissements fossiles sont déjà en forte baisse en France et devront être fortement réduits d'ici 2030* » mais également que « *Les investissements bas-carbone devront augmenter de + 110 Md€ en 2030 par rapport à 2021, et ont vocation à être d'abord financés par la réorientation d'autres investissements* » plus carbonés.

Cette stratégie est postérieure à la négociation des CPER, mais s'appuie sur les travaux, notamment de planification écologique, conduits depuis trois ans.

À des degrés divers selon les régions, des marges de manœuvre existent pour réorienter leurs budgets d'investissements (ainsi que ceux de l'État) en matière de transports vers les projets les plus favorables à la sobriété énergétique et à la décarbonation des mobilités.

4.3.2. Quatre régions sont fortement engagées dans le financement de grands projets d'infrastructures ferroviaires ou fluviales de transports

Les grands projets d'infrastructures d'envergure nationale ne sont inscrits aux CPER que jusqu'à leurs études d'avant-projet et leur déclaration d'utilité publique. Au-delà, leur financement est contractualisé directement avec l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) au niveau national.

Quatre grands projets actuellement en phase de démarrage des travaux vont appeler des besoins de financement importants, notamment des régions concernées, dans la décennie qui vient. La part de financement attendue des collectivités, abondée par des fiscalités locales spécifique, sera portée par des sociétés publiques locales (SPL) créées à cet effet (voir également sur ce sujet l'annexe V gouvernance et financement).

♦ Grand projet du Sud-Ouest (GPSO)

GPSO consiste en la réalisation d'aménagements sur les lignes existantes en sortie sud de Bordeaux (AFSB), en sortie nord de Toulouse (AFNT), et d'une ligne nouvelle à trois branches reliant Bordeaux, Toulouse, puis Dax.

Le plan de financement du projet, signé le 7 février 2022, évalue la première étape du projet (AFSB, AFNT, ligne Bordeaux-Toulouse) à 7,883 Md€₂₀₂₀, et la deuxième étape (ligne sud Gironde-Dax) à 2,478 Md€₂₀₂₀. Il évalue l'ensemble du projet à 14 Md€ courants.

La répartition des financements est établie comme suit pour chacune des deux étapes (cf. tableau 17). À noter que l'État ne s'est pas engagé contractuellement sur la 2^e étape, la répartition correspondante de la part des collectivités a donc surtout pour objet d'acter leur solidarité afin que cette étape soit réalisée dans la continuité de la première.

La part attendue des collectivités sera portée par la société publique locale du GPSO, abondée par une fiscalité locale spécifique et par des contributions budgétaires de ses membres.

³³ S'appuyant notamment sur le rapport « *Les incidences économiques de l'action pour le climat* » de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, et l'édition 2023 du panorama des financements climat d'I4CE.

Tableau 17 : Répartitions prévisionnelle des financements du projet GPSO (en M€ courants)

Répartition du financement	Étape 1		Étape 2	
	Montant	Part	Montant	Part
État	4 100	40 %	1 480	40 %
Financement attendu de l'UE	2 050	20 %		20 %
Collectivités (y compris fiscalité locale affectée évaluée à 30 %)	4 100	40 %	1 480	40 %
<i>dont région Occitanie</i>	<i>1 221</i>	<i>29,6 %</i>	<i>54</i>	<i>3,6 %</i>
<i>dont région Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>567</i>	<i>13,8 %</i>	<i>1 011</i>	<i>68,4 %</i>
<i>dont Toulouse Métropole</i>	<i>613</i>	<i>14,9 %</i>	<i>11</i>	<i>0,7 %</i>
<i>dont Bordeaux Métropole</i>	<i>506</i>	<i>12,3 %</i>	<i>0</i>	<i>0 %</i>
<i>dont départements et autres EPCI</i>	<i>1 193</i>	<i>29,4 %</i>	<i>403</i>	<i>27,3 %</i>
Coût total estimé en € courants	10 300	100 %	3 700	100 %

Source : Protocole de financement signé le 7 février 2022

Note de lecture : les pourcentages en italiques indiquent les clés de financement au sein de la part des collectivités.

Les travaux des opérations AFNT et AFSB démarrent fin 2024 / début 2025, et le démarrage des travaux de la ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse est prévu en 2027, pour une mise en service à partir de 2032.

Les besoins de financement correspondants vont donc croître dès 2025, et s'étendre au moins jusqu'en 2032, et se poursuivre avec la réalisation de la deuxième étape selon engagement de l'État sur sa contractualisation.

◆ Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP)

Le protocole d'intention de financement signé le 22 janvier 2022 affiche un coût de la phase 1 du projet, qui consiste en la réalisation d'une ligne nouvelle mixte (grande vitesse et trafics conventionnels voyageurs et fret) entre Montpellier et Béziers, à 2 040 M€ aux conditions économiques de janvier 2020.

Les contributions auxquelles se sont engagées les parties se décomposent comme suit selon ce protocole (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Répartition prévisionnelle des financements du projet LNMP, phase 1 (en M€)

Coût total estimé phase 1 CE €2020	État	Financement attendu de l'UE	Collectivités (y compris fiscalité locale affectée)	(dont région Occitanie)	(dont départements et EPCI)
-	40 %	20 %	40 %	(41 %)	(59 %)
2 040	816	408	816	(335)	(481)

Source : Protocole d'intention de financement signé le 22 janvier 2022

Note de lecture : les pourcentages indiquent les clés de financement (dont celles au sein de la part des collectivités)

La part attendue des collectivités sera portée par la société publique locale de la LNMP, abondée par une fiscalité locale spécifique et par les contributions budgétaires de ses membres.

Les travaux, donc l'essentiel des besoins de financement après études détaillées et acquisitions foncières, sont envisagés à ce stade entre 2029 et 2034.

Le financement de la phase 2 du projet, Béziers-Perpignan, est évaluée à environ 4 Md€₂₀₂₀. Cette phase n'a pas été déclarée d'utilité publique à ce jour et ne fait pas l'objet d'un accord de financement. Le COI, dans son scénario « planification écologique », recommandait d'en poursuivre les études pour un engagement des travaux pas avant 2038.

◆ Ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA)

Les phases 1 et 2 du projet consistent principalement en différents aménagements de capacité sur la ligne Marseille Nice existante, la création d'une gare à Nice aéroport, et la création d'une nouvelle gare souterraine traversante à Marseille (la gare Saint Charles existante étant en cul de sac). Le coût total du projet des phases 1 & 2 est renseigné dans le protocole d'intention de financement signé le 16 décembre 2021 à 3 546 M€ constants aux conditions économiques de juillet 2020 soit 3 869 M€ constants, arrondis à 3 900 M€, aux conditions économiques de janvier 2022, en prenant en compte les dernières évaluations des conventions de financement. Les contributions auxquelles se sont engagées les parties en application de ce protocole sont précisées dans le tableau 19.

La part attendue des collectivités sera portée par la société publique locale de la LNPCA, abondée par une fiscalité locale spécifique et par les contributions budgétaires de ses membres.

Tableau 19 : Répartition prévisionnelle des financements du projet LNPCA, phases 1 et 2 (en M€ juillet 2020)

Coût total estimé phase 1 CE 07/2020	État	Financement attendu de l'UE	Collectivités (y compris fiscalité locale additionnelle)	(dont région Provence Alpes Côte d'Azur)	(dont métropole d'Aix-Marseille-Provence)	(dont métropole Nice Côte-d'Azur)	(dont départements et autres EPCI)
-	40,0 %	20,0 %	40,0 %	(4,00 %)	(19,4 %)	(5,5 %)	(35,1 %)
3 459	1 384	692	1 384	(553)	(268)	(76)	(409)

Source : Protocole d'intention de financement signé le 16 décembre 2021.

Note de lecture : les pourcentages indiquent les clés de financement (dont celles au sein de la part des collectivités)

Les travaux de la phase 1 doivent commencer en 2025, et ceux de la phase 2 (dont la nouvelle gare de Marseille) vers 2027/2028.

◆ Canal Seine Nord Europe (CSNE)

Le projet de Canal Seine Nord Europe, de construction d'un canal à grand gabarit entre Compiègne (l'Oise et le bassin de la Seine) et le canal Dunkerque-Escaut a fait l'objet d'une convention de financement et de réalisation signée le 22 novembre 2019, prévoyant la répartition de son financement comme suit (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Répartition prévisionnelle des financements du projet CSNE (en M€ courants)

Coût total en € courants (estimés en 2019)	État	Financement attendu de l'UE	Collectivités	(dont région Hauts-de-France)	(dont région Île-de-France)	(dont départements et autres acteurs)	Contribution d'équilibre (emprunt de bouclage)
-	21,4 %	40,0 %	21,4 %	(34,8 %)	(10,0 %)	(55,2 %)	16,4 %
5 118	1 097	2 083	1 097	(382)	(110)	(605)	841

Source : Convention de financement et de réalisation signée le 22 novembre 2019.

Note de lecture : les pourcentages indiquent les clés de financement (dont celles au sein de la part des collectivités).

La contribution d'équilibre consistera en un emprunt de la Société du canal Seine Nord (SCSNE), garantie à 100 % par les collectivités des Hauts de France (41,3 % par la région, le solde par les quatre départements traversés). La convention précise que : « *Le remboursement des annuités de ces emprunts, y compris les frais financiers, sera assuré par le produit d'une taxe nationale à assiette locale incitant au report modal. Dès lors que les Collectivités publiques signataires se sont accordées sur ladite taxe, l'État s'engage à assister les collectivités territoriales signataires dans la finalisation du dispositif qu'elles demandent et à l'inclure le moment venu dans le plus prochain projet de loi de finances et dans des délais compatibles avec son institution avant la levée de l'emprunt de bouclage* ». À ce jour, le dispositif fiscal évoqué n'est pas mis en place, mais les travaux pour sa définition sont en cours.

Les travaux de construction du canal ont débuté en 2023 et devraient se terminer au-delà de 2030.

Pour ces quatre projets, les financements de l'Union européenne obtenus au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour la période 2021-2027 n'atteignent pas à ce jour les niveaux escomptés (20 % pour les projets ferroviaires), après dernière attribution de subventions en 2024. Le prochain mécanisme ne devrait pas être mis en place avant 2028, et les projets ou leurs phases suivantes qui ne sont pas encore dans une phase de travaux engagés pourraient alors en bénéficier. Les parts à prendre en charge par l'État et les collectivités seront néanmoins très probablement à réviser à la hausse. Le COI, dans son rapport précité, avait déjà relevé ce risque.

D'autres grands projets d'infrastructures sont actuellement financés en tant que grands projets, hors CPER (quelques projets routiers ou autoroutiers, le projet ferroviaire Roissy-Picardie par exemple), mais pour des montants engageant les régions et les autres collectivités très sensiblement inférieurs, comme le montre le recensement qu'en a effectué le COI.

Des projets potentiellement à venir pourraient également engager des financements importants des régions, mais n'en sont actuellement pas à ce jour à des niveaux de maturité suffisants pour faire l'objet de plan de financement : ligne nouvelle Paris Normandie (LNPN), dont une nouvelle gare à Rouen, contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), liaisons nouvelles ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL), accès français au tunnel Lyon-Turin, etc.

En conclusion, les quatre projets précités, GPSO, LNMP, CSNE, LNPCA, engagent d'une part des contributions budgétaires importantes des régions (et autres collectivités) concernées, et vont d'autre part mobiliser sur leurs territoires des ressources fiscales locales qui ne pourront donc plus être mobilisées à d'autres fins. Les capacités d'investissement sur de nouveaux projets, notamment en matière de transports, des Hauts-de-France surtout, de l'Occitanie et de la Nouvelle-Aquitaine ensuite, et enfin de Provence-Alpes-Côte d'Azur, vont en conséquence s'en trouver durablement affectées à la baisse.

ANNEXE II

Analyse de la situation financière des autorités organisatrices de la mobilité locales

SOMMAIRE

1. L'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ LOCALE: UNE COMPÉTENCE PARMIS D'AUTRES DU BLOC COMMUNAL EXERCÉE AVEC DYNAMISME	1
1.1. La compétence d'AOM locale est rarement exercée par une entité qui lui est exclusivement dédiée.....	1
1.1.1. <i>La loi a affecté la compétence d'AOM sur l'ensemble du territoire national</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La compétence d'AOM locale est principalement exercée par des regroupements de collectivités territoriales qui exercent d'autres compétences.....</i>	<i>4</i>
1.2. Des AOM locales de tailles très diverses.....	10
1.2.1. <i>Les régions AOM locales de substitution.....</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Les AOM locales sur le territoire métropolitain hors Île-de-France</i>	<i>11</i>
1.3. Les services de transport urbain se sont étendus à des zones moins denses ce qui affecte leur équilibre financier	12
1.3.1. <i>L'offre de services dans les territoires périurbains et ruraux s'est régulièrement accrue depuis 20 ans.....</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>Le taux de couverture des dépenses par les recettes est en baisse sur longue période (2003-2022), le rythme d'érosion étant lent et de long terme pour les petits et moyens réseaux et plus resserré sur la période récente pour les grandes agglomérations et en redressement.....</i>	<i>15</i>
1.3.3. <i>En 2024, 43 villes proposent des réseaux de transport gratuit pour la majorité des usagers en France métropolitaine hors Île de France.....</i>	<i>18</i>
2. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE AGRÉGÉE ET DES BUDGETS ANNEXES DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE (GFP) QUI ONT LA COMPÉTENCE D'AOM LOCALE ET DES SYNDICATS DE TRANSPORT RÉVÈLE UNE SITUATION GLOBALE SAINES AVEC UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	21
2.1. En 2023, la situation financière agrégée des GFP-AOM poursuit sa trajectoire d'amélioration	21
2.1.1. <i>Bien que les dépenses de fonctionnement aient crû plus vite que les recettes, l'écart initialement élevé entre les deux a permis de maintenir et même d'améliorer l'épargne brute au niveau agrégé.....</i>	<i>22</i>
2.1.2. <i>La différence de dynamique entre les dépenses d'investissement et les recettes, sous l'effet d'une hausse des dépenses d'équipement, est un point de vigilance pour les AOM les plus importantes.....</i>	<i>28</i>
2.1.3. <i>Si, au niveau national le taux moyen d'épargne brute des GFP AOM est stable, il est en dégradation dans environ la moitié d'entre eux.....</i>	<i>30</i>
2.2. Les budgets annexes ne sont pas disponibles pour tous les GFP-AOM mais leur analyse permet de resserrer les indicateurs sur les dépenses et recettes liées aux transports.....	33
2.2.1. <i>La situation financière des budgets annexes transports des GFP-AOM ne présente pas de signaux préoccupants, en revanche, leur analyse isolée n'est pas exhaustive puisqu'ils reçoivent une subvention du budget principal ..</i>	<i>35</i>
2.2.2. <i>Les dépenses de transport des métropoles représentent 45 % des dépenses de transport des GFP-AOM ayant un budget annexe, elles connaissent une</i>	

	<i>croissance dynamique depuis 2019, comme les recettes, dans une moindre mesure.....</i>	<i>40</i>
2.3.	L'épargne brute des syndicats de transport se dégrade sous l'effet d'une baisse plus rapide des recettes que des dépenses de fonctionnement, en parallèle, seules leurs dépenses d'investissement sont à la hausse.....	46
3.	LA MISSION N'A PAS IDENTIFIÉ DE SIGNAL D'ALERTE QUANT À LA SANTÉ FINANCIÈRE DES GFP-AOM QUI CONSTITUENT LA TRÈS GRANDE MAJORITÉ DES AOM.....	49
3.1.	Les indicateurs de santé financière de la majorité des GFP-AOM restent en-deçà des seuils d'alerte définis par les institutions financières	49
3.1.1.	<i>Du fait d'un accroissement de leur besoin de financement, la capacité de désendettement de la moitié des GFP s'est dégradée.....</i>	<i>50</i>
3.1.2.	<i>Le recours à l'emprunt est maîtrisé pour la majorité des GFP-AOM, avec un taux d'endettement moyen en diminution entre 2022 et 2023.....</i>	<i>54</i>
3.2.	Une petite partie des GFP présente des signes d'alerte	58
3.3.	Au global, les indicateurs des budgets annexe transport présentent des valeurs en amélioration.....	62
3.4.	Les capacités de désendettement des syndicats de transport présentent des valeurs préoccupantes (supérieures à douze ans) pour cinq d'entre eux.....	62
3.5.	D'autres indicateurs montrent des situations individuelles qui méritent une vigilance	64
4.	LES PROJECTIONS CONFIRMENT L'ENJEU FINANCIER QUE REPRÉSENTENT LES INVESTISSEMENTS DE VERDISSEMENT DES FLOTTES.....	67
4.1.	Les dépenses de fonctionnement des budgets annexe transport des GFP AOM pourraient augmenter de 11,2 % d'ici 2030 toutes choses égales par ailleurs...	67
4.2.	Le surcoût de verdissement des flottes pourrait représenter en 2030 le quart des dépenses actuelles d'équipement de certaines AOM tandis que les coûts d'exploitation des flottes commenceraient à baisser à cet horizon.....	71
4.3.	Une analyse des rares estimations globales des besoins d'investissement permet de relativiser les besoins affichés en les comparant aux efforts actuels d'investissement.....	76

1. L'organisation de la mobilité locale : une compétence parmi d'autres du bloc communal exercée avec dynamisme

En 2023, 23,7 Md voyageurs.km¹ avaient été effectués en métro, tramway ou bus en France, dont 11 Md voyageurs.km (46,6%) hors Île de France. En dépit d'une forte progression entre 2021 et 2022, la fréquentation restait, au niveau national, inférieure à celle d'avant la crise sanitaire (- 7,8 %). Toutefois, en dehors de l'Île-de-France, elle avait globalement retrouvé le niveau de 2019.

Les dernières lois de décentralisation² ont modifié le cadre qui régissait l'organisation des transports sur le territoire métropolitain depuis la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

Avant ces réformes, le paysage était structuré autour des grands modes de transports : la région était compétente pour le transport ferroviaire, le département pour les transports non-urbain et scolaire et le bloc communal pour le transport urbain. Les attributions de ces différents échelons territoriaux ont été revues : les régions sont ainsi devenues compétentes, en sus du ferroviaire, pour le transport non-urbain et scolaire, le département ne demeurant compétent pour le transport spécial des élèves handicapés et le bloc communal a vu ses compétences élargies à un large panel de services, en plus du transport urbain : transport non urbain, mobilités actives et partagées.

La loi d'orientation des mobilités (LOM)³ a renforcé le schéma de la gouvernance de la mobilité en France autour du couple intercommunalité/région.

1.1. La compétence d'AOM locale est rarement exercée par une entité qui lui est exclusivement dédiée

1.1.1. La loi a affecté la compétence d'AOM sur l'ensemble du territoire national

Au travers de la LOM, le législateur a souhaité rendre obligatoire l'exercice de la compétence mobilité par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur l'intégralité du territoire national (voir Carte 1). Auparavant, seules les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles exerçaient obligatoirement la compétence d'AOM, les communautés de communes pouvant faire le choix d'exercer cette compétence de manière facultative.

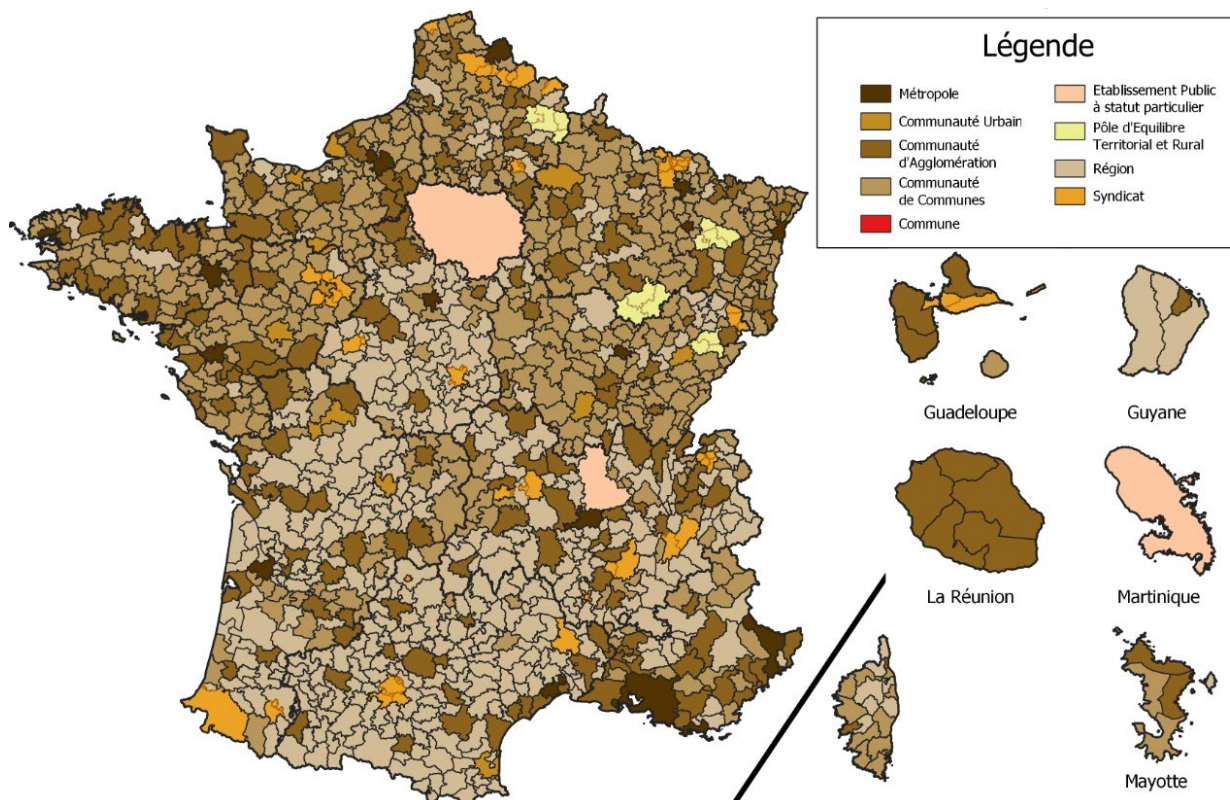
¹ Source : Bilan annuel des transports en 2023 - <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/bilan-annuel-des-transports-en-2023>

² Lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - MAPTAM, loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - NOTRe.

³ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019.

Annexe II

Carte 1 : Autorités organisatrices des mobilités au 1^{er} janvier 2024



Source : Cerema.

À la suite de la LOM, chaque communauté de communes a dû faire le choix de prendre cette compétence d'AOM ou d'en laisser l'exercice à la région. Il y avait 340 AOM locales le 1^{er} janvier 2019⁴ contre 1 164 au 1^{er} janvier 2024. L'obligation imposée par la LOM a conduit à plus que doubler le nombre d'AOM issues du « bloc communal » pour atteindre 707 en 2024 ; de plus, les régions se sont substituées aux AOM locales dans 457 cas.

Ainsi, le code des transports donne cette compétence de manière obligatoire aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, et de manière facultative aux communautés de communes ou par substitution aux régions. Un syndicat mixte ou un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) auquel leurs membres ont transféré leur compétence peut également être AOM. C'est le cas de 27 syndicats mixtes et 4 PETR (voir tableau 1).

Tableau 1 : Nombre d'AOM locales par catégorie juridique en 2023⁵

CA	CC	Collectivités d'outre-mer	Communes	CU	EP	Métropoles	PETR	Régions ⁶	Syndicats	Total
179	463	1	1	13	3	16	4	457	27	1 164

Source : Base Cerema.

⁴ Source : data.gouv

⁵ CA : communauté d'agglomération ; CC : communauté de communes ; CU : communauté urbaine ; EP : établissement public ; PETR : pôle d'équilibre territorial et rural.

⁶ Il s'agit des communautés de communes (CC) pour lesquelles la région a pris, par substitution, la compétence d'AOM locale.

Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est un terme qui désigne la compétence d'une personne publique pour l'organisation des mobilités au sein de son ressort territorial. Elle recouvre principalement la mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire pour proposer des services de mobilité aux usagers de son ressort.

Ces services peuvent être organisés directement par l'autorité organisatrice en régie, confiés à des entreprises par voie de marchés publics ou délégués à des opérateurs en délégation de service public⁷. Il est également possible que l'AOM cumule plusieurs modes de gestion.

Au-delà de l'offre de services de mobilité, elle peut concourir financièrement au développement des mobilités actives, partagées et solidaires (plateforme d'intermédiation, subventionnement de pistes cyclables, garages solidaires...).

Encadré 1 : les compétences d'autorité organisatrice de la mobilité

La LOM a modifié les conditions d'exercice de la compétence mobilité. Celle-ci est définie comme la capacité d'organiser six catégories de services, sans qu'aucun d'entre eux ne soit obligatoire :

- services réguliers ou à la demande de transport public de personnes ;
- services de transport scolaire ;
- services relatifs aux mobilités actives ou aux mobilités partagées ;
- services de mobilité solidaire ;
- conseil en mobilité pour les personnes vulnérables et les employeurs ou les grands générateurs de flux (commerces, hôpitaux,...);
- services de transport de marchandises ou de la logistique urbaine (uniquement en cas de carence de l'offre privée).

L'autorité organisatrice de la mobilité peut choisir d'organiser ceux qu'elle trouve les plus adaptés à ses spécificités locales.

Source : Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019.

Ces AOM locales se distinguent de la région, AOM régionale (AOMR) qui est compétente pour les services d'intérêt régional (par exemple, tout service de transport qui dépasse le ressort territorial d'une AOM).

Pour la mise en œuvre de cette compétence, les AOM peuvent élaborer un plan de mobilité (PDM), document de planification régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement sur son ressort territorial. Le PDM est obligatoire pour les AOM qui contiennent ou recoupent des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les AOM non soumises à PDM obligatoire ont la possibilité de mettre en place un PDM simplifié (PDMS), version allégée du PDM.

Les AOM ont l'obligation d'instaurer un comité des partenaires (voir Annexe V sur la gouvernance), associant a minima des représentants d'usagers/d'habitants et des représentants des employeurs de façon à les associer à la politique de mobilité conduite sur le territoire.

Dans certaines conditions, elles peuvent instaurer le versement mobilité (VM) sur leur ressort territorial, une contribution des employeurs publics et privés qui emploient au moins 11 salariés, situés dans leur ressort territorial. Cette faculté est soumise à plusieurs conditions, dont la taille de l'AOM et la présence d'une ligne régulière (voir Annexe VI).

⁷ Il s'agit d'une concession de service au sens du droit européen par opposition à concession de travaux.

1.1.2. La compétence d'AOM locale est principalement exercée par des regroupements de collectivités territoriales qui exercent d'autres compétences

La loi a affecté la compétence d'AOM à des catégories de collectivités territoriales ou de leurs regroupements qui peuvent disposer également d'autres compétences (voir tableau 1). C'est le cas de la très grande majorité des 707 AOM locales non « régionales ».

Une seule commune (l'Île d'Yeu) a la compétence d'AOM. Parmi les autres AOM, on peut distinguer deux catégories principales, les établissements publics de coopération intercommunale (voir Tableau 2) et les syndicats (voir Tableau 3).

Tableau 2 : Nombre d'EPCI à fiscalité propre en 2024

Métropoles	Communautés urbaines (CU)	Communautés d'agglomération (CA)	Communautés de communes (CC)	Total
21	14	229	990	1254

Source : DGCL – Bulletin d'information statistique 182.

A ce total, il convient d'ajouter la métropole de Lyon.

Tableau 3 : Nombre de syndicats en 2024⁸

Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)	Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)	Etablissements publics territoriaux (EPT)	Syndicats mixtes	Pôles métropolitains	Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)	Total
4 533	1 199	11	2 739	25	122	8 629

Source : DGCL – Bulletin d'information statistique 182.

Au titre de leurs autres compétences, le bloc communal (communes ou leurs regroupements) gère 701 368⁹ km de routes, 875 000¹⁰ km de réseaux d'eau potable ou 400 000 km de réseaux de collecte des eaux usées ou pluviales.

1.1.2.1. Métropoles

La loi MAPTAM¹¹ a transformé en métropole l'ensemble des établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui formaient, au 1^{er} janvier 2015, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine¹² de plus de 650 000 habitants. Il s'agit de la catégorie d'EPCI les plus intégrées¹³, en ce qu'elles ont le plus de compétences, et notamment de compétences obligatoires.

Les compétences, que les métropoles exercent dans la mesure où elles sont d'intérêt métropolitain, couvrent des domaines variés :

- ◆ Développement et aménagement économique, social et culturel ;

⁸ Y compris syndicats en arrêt de compétence.

⁹ Chiffres clés des transports - Édition 2024.

¹⁰ Chiffre 2017 – Eau de France.

¹¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹² Au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

¹³ Articles L. 5217-1 à L5217-19 du code général des collectivités territoriales.

Annexe II

- ◆ Aménagement de l'espace métropolitain : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, valorisation du patrimoine naturel et paysager, organisation de la mobilité, infrastructures et réseaux de télécommunication, gestion des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ;
- ◆ Voirie ;
- ◆ Politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement, amélioration de l'habitat, gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- ◆ Politique de la ville : élaboration du contrat de ville, dispositifs de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- ◆ Gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, service public de défense extérieure contre l'incendie ;
- ◆ Environnement et politique de cadre de vie : gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, transition énergétique, maîtrise de la demande d'énergie, plan climat-air-énergie territorial, distribution publique d'électricité et de gaz, gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, infrastructures de charge de véhicules électriques, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La métropole exerce de plus des compétences transférées ou déléguées par l'État, le département et éventuellement la région dans différents domaines (logement, grands équipements, éducation, action sociale, voies...).

1.1.2.2. Communautés urbaines

Une communauté urbaine¹⁴ est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 250 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Les compétences, que les communautés urbaines exercent dans la mesure où elles sont d'intérêt communautaire, couvrent également des domaines variés :

- Développement et aménagement économique, social et culturel ;
- Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale du plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, organisation de la mobilité ;
- Equilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement, amélioration de l'habitat ;
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion sociale, dispositifs locaux de la prévention de la délinquance, élaboration du contrat de ville ;
- Voirie ;
- Gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, transition énergétique, gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbain, distribution d'électricité et de gaz, infrastructures de charge de véhicules électriques ;
- Environnement : collecte et traitement des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- Gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

¹⁴ Articles L. 5215-1 à 5215-42 du code général des collectivités territoriales.

À sa demande, une communauté urbaine peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.

1.1.2.3. Communautés d'agglomération

Une communauté d'agglomération¹⁵ est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants¹⁶.

Les compétences, que les communautés d'agglomération exercent dans la mesure où elles sont d'intérêt communautaire, couvrent également des domaines variés :

- ◆ Compétences obligatoires :
 - développement économique et touristique ;
 - aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, organisation de la mobilité ;
 - équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement ;
 - politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
 - gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
 - collecte et traitement des déchets ;
 - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- ◆ Compétences optionnelles (trois à choisir parmi les sept suivantes) ;
 - voirie et parcs de stationnement ;
 - assainissement ;
 - eau ;
 - environnement : lutte contre la pollution d'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie ;
 - équipements culturels et sportifs ;
 - action sociale d'intérêt communautaire ;
 - création et gestion de maisons de services au public.

À sa demande, une communauté d'agglomération peut également exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale.

1.1.2.4. Communautés de communes

Une communauté de communes¹⁷ regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

¹⁵ Articles L.5216-1 et L.5216-10 du code général des collectivités territoriales.

¹⁶ Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

¹⁷ Articles L.5214-1 à L.5214-29 du code général des collectivités territoriales.

Annexe II

Une communauté de communes peut être créée sans condition de taille ou de population. Elle regroupe généralement des communes rurales ou des petites villes.

Les compétences, que les communautés de communes exercent dans la mesure où elles sont d'intérêt communautaire, couvrent également des domaines variés :

- ◆ Compétences obligatoires :
 - aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement ;
 - développement économique et touristique ;
 - gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
 - collecte et traitement des déchets ;
 - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- ◆ Compétences optionnelles¹⁸ : (3 à choisir parmi les 9 suivantes)
 - protection et mise en valeur de l'environnement ;
 - politique du logement et du cadre de vie ;
 - politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
 - voirie ;
 - équipements culturels et sportifs – équipements de l'enseignement ;
 - action sociale d'intérêt communautaire ;
 - assainissement ;
 - eau ;
 - gestion de maisons de services au public.

1.1.2.5. Syndicats de communes ou syndicats intercommunaux

Un syndicat de communes (ou syndicat intercommunal)¹⁹ est une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) **sans fiscalité propre** (voir 1.1.2.7). Les communes peuvent s'associer pour l'exercice d'une seule ou de plusieurs compétences. Il existe cinq syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'AOM.

Il existe deux formes de syndicats de communes :

- ◆ le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), qui est un regroupement de communes qui gèrent une unique activité d'intérêt intercommunal ;
- ◆ le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), qui a la même forme que les SIVU mais peut gérer plusieurs activités intercommunales.

¹⁸ Les compétences qui ne sont pas choisies sont exercées par les communes composant la communauté de communes.

¹⁹ Articles L5212-1 à L5212-34 du code général des collectivités territoriales.

1.1.2.6. Syndicats mixtes

Les syndicats mixtes associent des collectivités territoriales et des groupements de collectivités, au besoin avec d'autres personnes morales de droit public, pour mettre des moyens en commun afin d'exercer ensemble une ou plusieurs activités d'intérêt général. Ce sont des établissements publics de coopération locale et non des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans la mesure où ils n'associent pas exclusivement des communes. Ils sont qualifiés de mixtes car ils peuvent regrouper des collectivités de différentes natures.

Un syndicat mixte est dit "fermé"²⁰ lorsqu'il est constitué exclusivement de communes ou d'EPCI.

Un syndicat mixte est dit « ouvert » lorsqu'il associe des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

1.1.2.6.1. Pôles d'équilibre territorial et rural

Les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) constituent une catégorie particulière de syndicat mixte, soumise aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés aussi qu'à des dispositions qui leur sont propres. Les PETR sont avant tout un instrument de renforcement de la coopération intercommunale, constitué par accord entre plusieurs d'EPCI à fiscalité propre. Ils regroupent plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre associés dans un périmètre territorial non enclavé sous la forme d'un syndicat mixte.

Le dispositif a été créé par la loi MAPTAM²¹.

1.1.2.6.2. Pôles métropolitains

Les pôles métropolitains constituent une catégorie particulière de syndicat mixte regroupant des intercommunalités à fiscalité propre ainsi que la métropole de Lyon. Ils sont destinés à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de régions urbaines complexes ou de « corridors » de développement. Les pôles métropolitains ont été créés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales²².

L'un au moins des EPCI membres du pôle métropolitain doit compter plus de 100 000 habitants. Dans les territoires frontaliers, ce seuil est ramené à 50 000 habitants si l'EPCI est limitrophe d'un État étranger.

1.1.2.6.3. Syndicats mixtes SRU

Les syndicats mixtes dits SRU, du nom de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain²³, constituent un type particulier de syndicat mixte ouvert. Composés exclusivement par des autorités organisatrices de mobilité, ils sont un outil de coordination qui permet de concrétiser les coopérations intercommunales en matière de transports urbains. Étant un outil de coordination, ils ne sont pas autorités organisatrices de la mobilité.

²⁰ Articles L5711-1 à L5711-6 du code général des collectivités territoriales.

²¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

²² Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010.

²³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ils doivent veiller à :

- la coordination des services organisés par les AOT membres,
- la mise en place d'un système d'information des usagers,
- la mise en place de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés.

En complément des compétences obligatoires, les syndicats mixtes SRU peuvent, en lieu et place de leurs membres, « *organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport* ».

Fin 2012, on comptait 12 syndicats mixtes SRU en France métropolitaine.

1.1.2.7. Le financement

Ce qui suit est un résumé sommaire des dispositions générales concernant leur financement.

Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont des EPCI ou groupements à fiscalité propre (GFP). Elles disposent de ressources fiscales propres, c'est-à-dire d'une fraction, ou de la totalité, du produit de certains des impôts locaux affectés en principe aux communes (taxe d'habitation, taxes foncières...).

Parmi les EPCI à fiscalité propre, on distingue les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) (les métropoles, la plupart des communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle) et les EPCI à fiscalité additionnelle. La plupart des communautés de communes appliquent, en général, la fiscalité additionnelle mais peuvent opter pour la FPU.

Lorsqu'un EPCI a choisi le régime de la fiscalité professionnelle unique – comme c'est le cas de 85 % des EPCI à fiscalité propre –, il perçoit le produit de la fiscalité économique locale à la place des communes membres. Mais le montant de cette recette n'est pas équivalent au coût des responsabilités qui ont été transférées à l'EPCI. La différence entre les deux fait l'objet de reversements aux communes sous la forme des attributions de compensation (AC). Ces compensations représentent des flux financiers d'un montant de 12,5 Md€ par an²⁴.

Les AC constituent une dépense obligatoire pour l'EPCI et, le cas échéant, pour les communes. Il existe également des AC « négatives » (versements de la commune vers l'EPCI) lorsque le montant des charges transférées à l'EPCI excède le produit de fiscalité transférée.

Les ressources financières d'un syndicat mixte comprennent les contributions de ses membres ainsi que les autres ressources autorisées par la loi telles que :

- ♦ le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ou aux investissements réalisés²⁵. Ainsi le versement mobilité (voir 1.1.1) dans le cas des transports collectifs ;
- ♦ les sommes perçues des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;
- ♦ le revenu des biens, meubles ou immeubles, du syndicat ;
- ♦ les subventions de l'État, de la région, du département et des communes ;
- ♦ les produits des dons et legs ;

²⁴ <https://www.mairesdefrance.com/relations-financieres-communes-epci-l-attribution-de-compensation--article-641-0>

²⁵ Les syndicats mixtes peuvent instituer diverses taxes ou redevances, selon conditions légales : TEOM, REOM ; redevance domaine skiable ; redevance remontées mécaniques ; taxe de séjour ; versement mobilité ; taxe consommation finale d'électricité, participation à l'assainissement collectif, etc...

- ◆ le produit des emprunts.

1.2. Des AOM locales de tailles très diverses

D'après la base de données du CEREMA, en 2023, 1 164 personnes publiques exercent la compétence d'AOM locales parmi lesquelles une, IDFM, en Île-de-France et 18 sur des territoires ultramarins.

1.2.1. Les régions AOM locales de substitution

Les régions ont pris la compétence d'AOM locales dans 457 territoires inégalement répartis sur le territoire. 343 se trouvent au sud de la Loire contre 110 au nord et quatre en Outre-mer. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie concentrent plus de 70% des AOM locales « régionales ». Avec la région Centre-Val de Loire, ce chiffre devient de 82,7 %.

Tableau 4 : Nombre d'AOM « régionales » par région

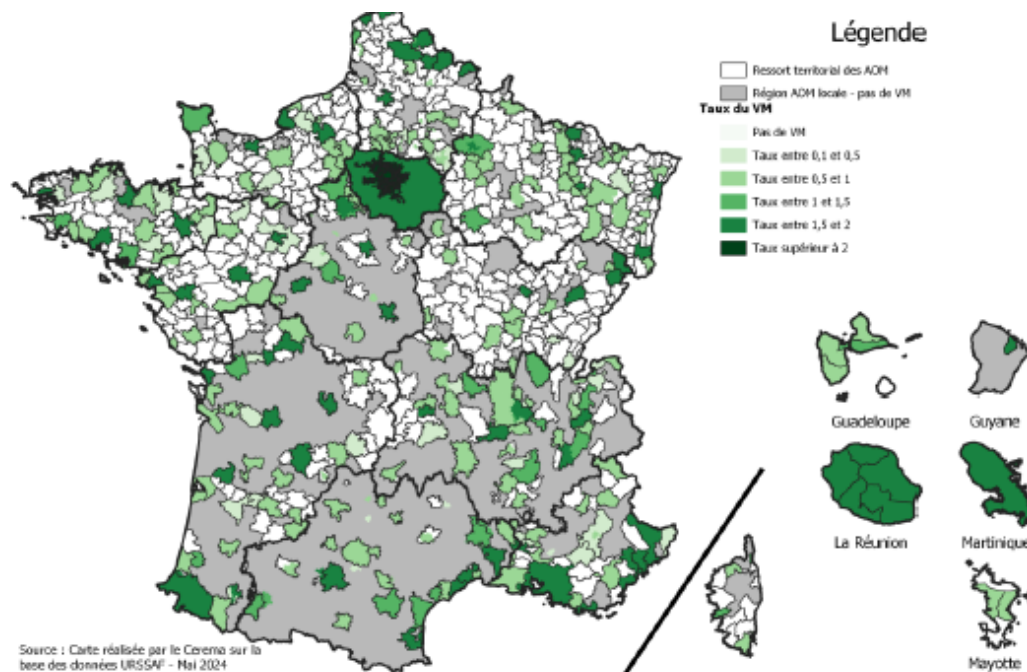
Région	Nombre AOM locales « régionales »
Auvergne-Rhône-Alpes	94
Bourgogne-Franche-Comté	22
Bretagne	4
Centre-Val de Loire	57
Corse	7
Grand Est	11
Hauts-de-France	10
Normandie	4
Nouvelle-Aquitaine	92
Occitanie	135
Pays de la Loire	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15
Guyane	3
Mayotte	1
Total	457

Source : Base Cerema.

Ces AOM « régionales » sont de taille très diverse allant, sur le territoire métropolitain, de plus de 80 000 habitants à moins de 4 000. Les AOM « régionales » ne sont pas autorisées à percevoir le versement mobilité. Or, 323, soit 70,7% d'entre elles, dépassent le premier seuil autorisant – sous conditions – à le faire (10 000 habitants). La prise de compétence d'AOM massive de la région dans certains territoires conduit, de fait, à une inégale couverture des territoires ruraux par le versement mobilité (voir carte 2).

Annexe II

Carte 2 : Les taux du versement mobilité



Source : CEREMA

1.2.2. Les AOM locales sur le territoire métropolitain hors Île-de-France

688 personnes publiques²⁶ exercent la compétence d'AOM locale en France métropolitaine, hors Île-de-France (voir Tableau 1). **Près de 60 % d'entre elles exercent cette compétence sur un territoire abritant entre 10 000 et 50 000 habitants. Dans deux tiers des cas, la compétence est exercée par une communauté de communes.**

Tableau 5 : Répartition des AOM selon la population de leur ressort sur le territoire métropolitain, en 2023

Seuil d'habitants	Nombre AOM locales
> 250 000	30
> 200 000 et < 250 000	6
> 100 000 et < 200 000	58
> 50 000 et < 100 000	134
> 10 000 et < 50 000	397
< 10 000	64
Total	689

Source : Base Cerema.

L'archétype d'une personne publique exerçant la compétence d'AOM locale est une communauté de communes sur un territoire abritant de 10 000 à 50 000 habitants, très loin donc du modèle d'Île-de-France-Mobilités (IdFM) ou de SYTRAL Mobilités.

²⁶ Les 707 AOM non régionales moins IDFM moins 18 AOM ultramarines.

Cette compétence n'est exercée par un établissement public ou un syndicat que dans moins de 4 % des cas. En métropole, en dehors d'IDFM, il existe un seul établissement public ayant compétence d'AOM, le SYTRAL à Lyon. Ainsi, comme le montre le tableau 6, deux régions, AURA et Hauts de France concentrent la moitié des cas d'exercice de la compétence par une personne publique dédiée

Tableau 6 : Nombre de syndicats AOM par région métropolitaine, en 2023

Région	Nombre de syndicats AOM
Auvergne-Rhône-Alpes	6
Bourgogne-Franche-Comté	1
Centre-Val de Loire	2
Grand Est	3
Hauts-de-France	6
Nouvelle-Aquitaine	2
Occitanie	3
Pays de la Loire	2
Total	25

Source : Base Cerema.

1.3. Les services de transport urbain se sont étendus à des zones moins denses ce qui affecte leur équilibre financier

Pour rédiger ce chapitre, la mission a exploité les chiffres-clés 2022 de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF) établis sur la base de 139 réseaux²⁷ métropolitains représentant 88 % de ses adhérents.

Les données des réseaux sont agrégées par tailles d'agglomérations :

- classe 1 : réseaux de plus de 250 000 habitants desservis ;
- classe 2 : réseaux entre 100 000 et 250 000 habitants desservis ;
- classe 3 : réseaux de moins de 100 000 habitants desservis.

Tableau 7 : Répartition adhérents UTPF hors Île-de-France selon classe de réseaux

Type de réseau	Nombre d'adhérents UTPF
Classe 1	31
Classe 2	53
Classe 3	73
Services urbains	157

Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

Si l'on classait les AOM du territoire métropolitain hors Île de France qui prélèvent du versement mobilité selon les mêmes catégories, il y en aurait 29 en classe 1, 61 en classe 2 et 191 en classe 3.

²⁷ L'UTPF publie les données de ses adhérents qui peuvent être les seuls opérateurs sur le ressort territorial d'une AOM, ou pas. Quelques AOM ont alloué leurs services ces dernières années. Il n'y a donc pas de recouvrement parfait entre le réseau d'une AOM et le réseau au sens de l'UTPF. Cela explique qu'il puisse y avoir davantage de réseaux que d'AOM en classe 1.

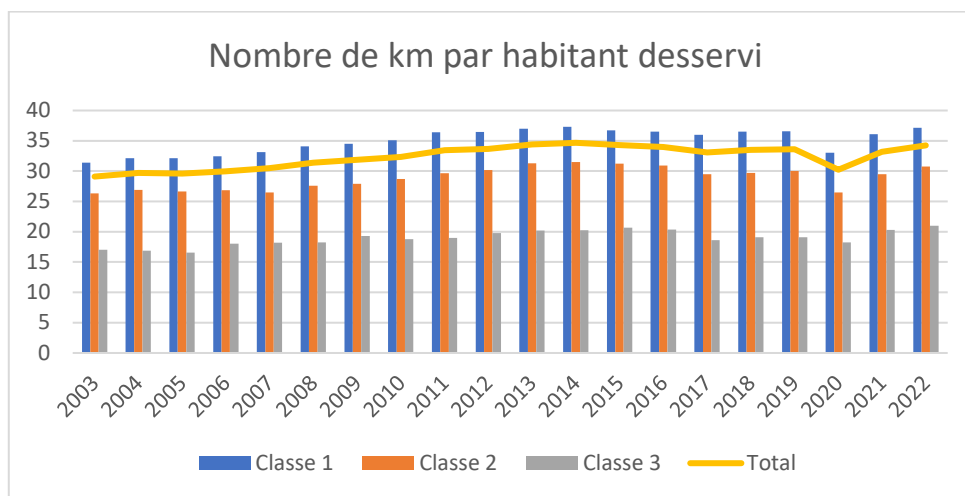
En 2022, cet échantillon UTPF représente, hors Île de France, 811 millions de kilomètres de services produits dont près des deux tiers (64,7 %) dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, un peu plus du quart (26,4 %) dans les agglomérations de taille intermédiaire et le solde (8,9 %) dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants. L'échantillon est d'autant plus représentatif que les territoires offrent des services conséquents.

1.3.1. L'offre de services dans les territoires périurbains et ruraux s'est régulièrement accrue depuis 20 ans

La desserte des territoires périphériques moins denses (périurbains ou ruraux) s'est accrue ces vingt dernières années. Ainsi, la densité des territoires desservis²⁸ a régulièrement baissé au fil des ans, avec un écart de - 44,4 % en moyenne entre 2022 et 2003. Cette baisse touche inégalement les agglomérations selon leur taille. Si elle n'est que de - 24,3 % pour les plus importantes, elle atteint - 65,7 % pour les plus petites.

Dans le même temps, l'offre de services de transports collectifs, mesurée en kilomètres par habitant desservi, s'est accrue de 17,7 % en moyenne (voir ci-dessous graphique 1). Cette croissance concerne les trois classes d'agglomérations. En 20 ans, l'indicateur d'offre pour les agglomérations de classe deux a crû pour atteindre le niveau de celui des agglomérations de classe un en 2003. L'offre kilométrique des plus grandes agglomérations demeure néanmoins supérieure de 6,4 km par habitant en 2022 par rapport aux agglomérations moyennes et de 16,1 km par habitant pour les petites agglomérations.

Graphique 1 : Évolution de l'offre kilométrique depuis 2003 par classe d'agglomération



Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

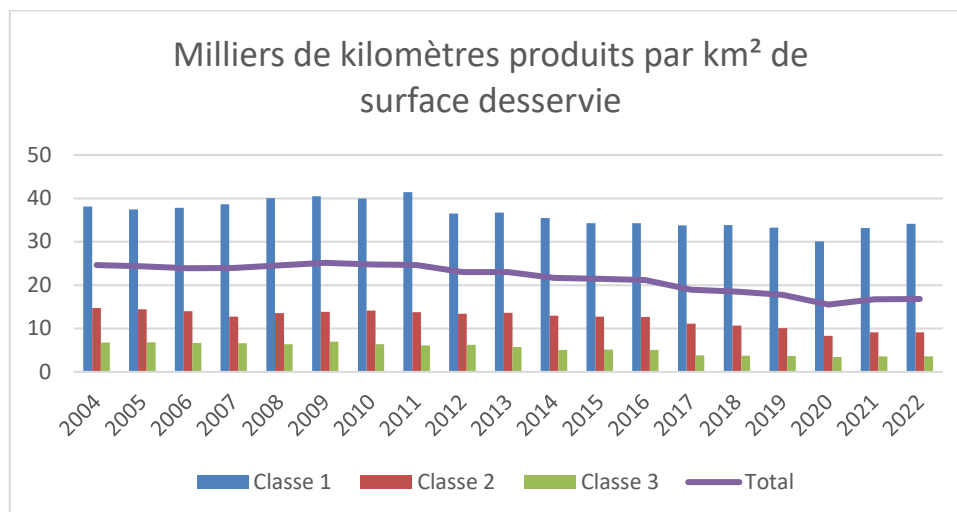
La conséquence en est une baisse de l'intensité moyenne de l'offre²⁹ (- 34,6 % en 20 ans) et une baisse parallèle de l'intensité de la demande³⁰ (- 38,6 %³¹ sur la même période). Dans les agglomérations les plus importantes (classe 1), l'érosion est contenue : l'indicateur d'intensité de l'offre avait retrouvé en 2022 le niveau de 2016. Toutefois, malgré un redressement après la crise sanitaire, l'indicateur d'intensité de la demande y restait en 2022 nettement inférieur à son niveau de 2019 (136,6 contre 150,2).

²⁸ Source UTPF.

²⁹ Millier de kilomètres produits par km² de surface desservie.

³⁰ Millier de voyages réalisés par km² de surface desservie.

³¹ Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

Graphique 2 : Évolution de l'intensité de l'offre depuis 2003 par classe d'agglomération

Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

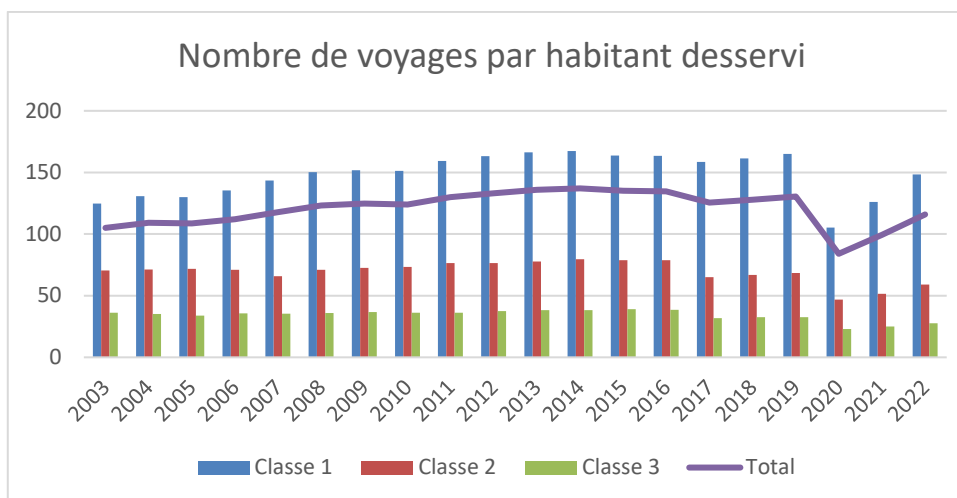
La « fréquentation », mesurée ici comme le nombre de voyages par habitant desservi, a crû régulièrement en moyenne jusqu'en 2014, année à partir de laquelle elle a commencé à s'effriter, phénomène que la crise COVID a considérablement accentué. En 2022, le niveau de « fréquentation » moyen était celui de 2007.

Dans les plus grandes agglomérations (>250 000 habitants), la « fréquentation » a crû régulièrement pour atteindre un pic en 2019 (+ 32,3% par rapport à 2003) ; après un recul net en 2020, elle croît depuis 2021 mais n'avait pas retrouvé en 2022 le niveau d'avant crise COVID (- 9,1 %). L'élargissement de la desserte à des zones moins denses n'y a pas fait obstacle à un accroissement de l'usage des transports collectifs.

Dans les agglomérations de taille intermédiaire, la fréquentation est restée sensiblement stable jusqu'en 2010 avant de croître jusqu'en 2014 puis de chuter à un niveau inférieur à celui de 2003 (- 16 %).

Dans celles de moins de 100 000 habitants, la fréquentation est restée sensiblement stable jusqu'en 2016 avant de chuter à un niveau inférieur à celui de 2003 (- 24,2 %).

Il semble qu'en deçà d'une certaine densité, l'offre de transports rencontre une demande par habitant nettement plus faible et peine à remplacer la voiture.

Graphique 3 : Évolution de la fréquentation depuis 2003 par classe d'agglomération

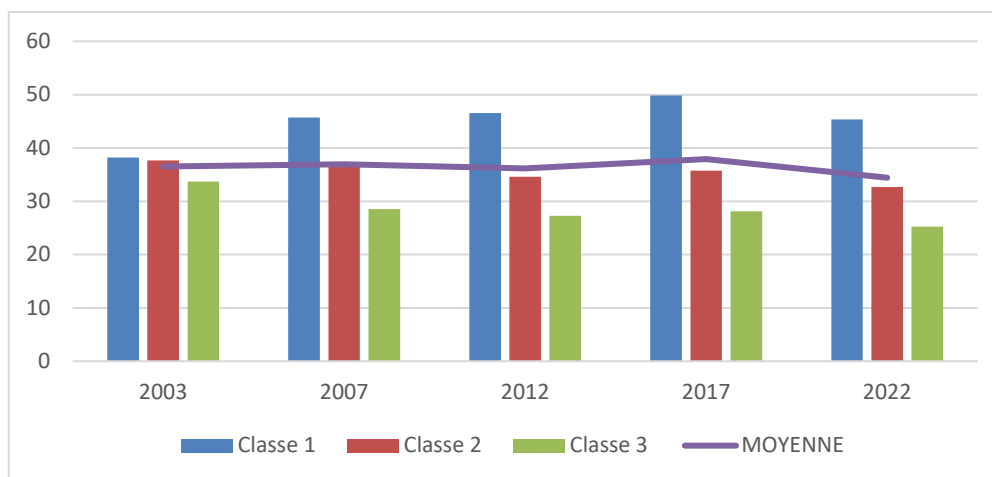
Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

1.3.2. Le taux de couverture des dépenses par les recettes est en baisse sur longue période (2003-2022), le rythme d'érosion étant lent et de long terme pour les petits et moyens réseaux et plus resserré sur la période récente pour les grandes agglomérations et en redressement

Le prix du billet unitaire³² et celui de l'abonnement (voir graphique 4) suivent une même dynamique sur la période de 2003 à 2022. Dans tous les cas, il baisse³³ fortement entre 2017 et 2022 (-6,8 % pour le ticket unitaire et -9 % pour l'abonnement). Mais si cette dynamique de baisse tendancielle est engagée dès 2003 pour les agglomérations de moins de 250 000 habitants, la dynamique est, en moyenne, à une hausse continue jusqu'en 2017 pour les agglomérations les plus importantes.

Cette dynamique peut être mise en regard avec la perte de densité des territoires desservis sur la même période, l'intensité de cette perte de densité étant inversement proportionnelle à la taille des agglomérations.

Graphique 4 : Évolution du prix de l'abonnement mensuel depuis 2003 par classe d'agglomération (€₂₀₂₂)



Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

Les recettes tarifaires ne couvrent que partiellement les coûts du service. En 2022, la recette moyenne par voyage³⁴ était de 0,52 €₂₀₂₁ pour un coût moyen de 1,86 €₂₀₂₁.

Le taux de couverture, c'est-à-dire le rapport des recettes commerciales sur les dépenses d'exploitation a chuté en moyenne de dix points sur la période, passant de 38 % à 28 %³⁵. Les recettes peuvent évoluer sous l'effet de l'augmentation des prix du billet unitaire ou de l'abonnement (effet prix) ou sous l'effet d'une augmentation de la fréquentation (effet volume). Les coûts évoluent sous l'effet de l'inflation, de l'évolution de l'offre ou de la productivité. Une augmentation du taux de couverture traduit une évolution plus rapide des recettes que des coûts.

³² Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

³³ Comparaisons faites en euros constants 2022. Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

³⁴ Comparaisons faites en euros constants 2021. Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

³⁵ Source : Chiffres-clés 2022 UTPF.

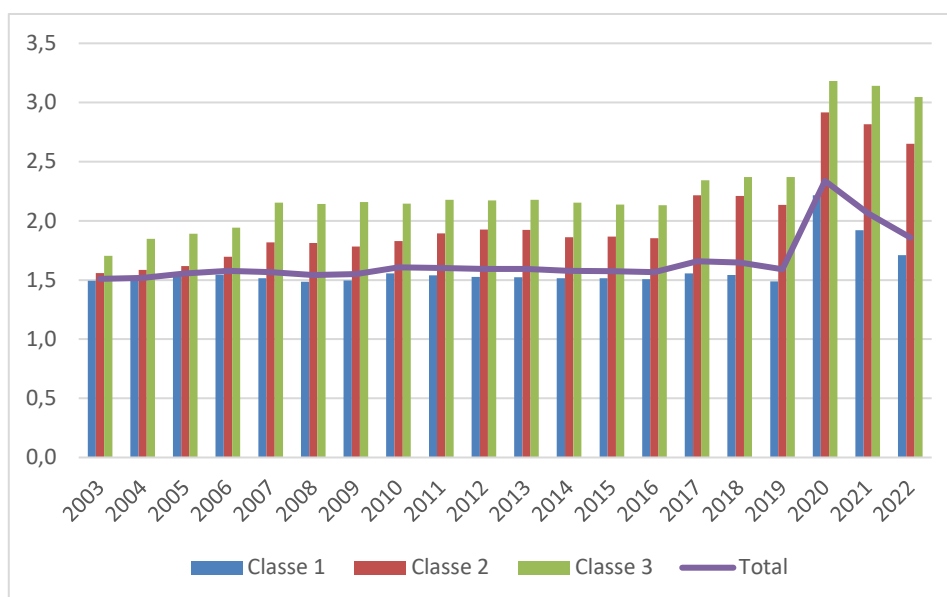
En la matière, la dynamique est différente selon la taille des agglomérations. Ce taux de couverture s'est maintenu en moyenne à 38 % dans les plus importantes d'entre elles (> 250 000 habitants) jusqu'à la crise COVID, passant de 38 % à 27 % entre 2019 et 2020. En 2022, il avait retrouvé le niveau de 31 %. En comparant 2019 et 2022³⁶ (pour neutraliser la crise COVID) note une baisse significative de 7 % pour les réseaux les plus importants.

Dans les autres agglomérations, l'érosion a été lente et continue depuis 2003, de 32 % à 20 % en classe 2 entre 2003 et 2019 et de 32 % à 17 % en classe 3 sur la même période. Bien que l'effet du COVID y ait été plus limité que dans les agglomérations les plus importantes (- 5 %), le résultat est une division par deux du taux de couverture entre 2003 et 2022 dans ces territoires.

De 2003 à la crise COVID puis énergétique, les agglomérations les plus importantes (> 250 000 habitants) ont en moyenne maintenu le niveau de dépense par voyage à un niveau constant (voir graphique 5). Depuis le pic de 2020, cet indicateur a décru de 23 %, mais demeure à un niveau supérieur de 14,8 % au niveau d'avant-crise.

Dans les agglomérations plus petites, le niveau de dépense par voyage a connu une croissance continue entre 2003 et 2019 (respectivement 87,2 % et 86 %) accentuée en 2020. La décline entre 2020 et 2022 est moins sensible (respectivement - 9,2% et - 4,1 %). Cet indicateur est ainsi très supérieur à son niveau de 2003 (respectivement 69,9 % et 78,4 %).

Graphique 5 : Évolution de la dépense d'exploitation par voyage réalisé depuis 2003 par classe d'agglomération (€₂₀₂₁)



Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

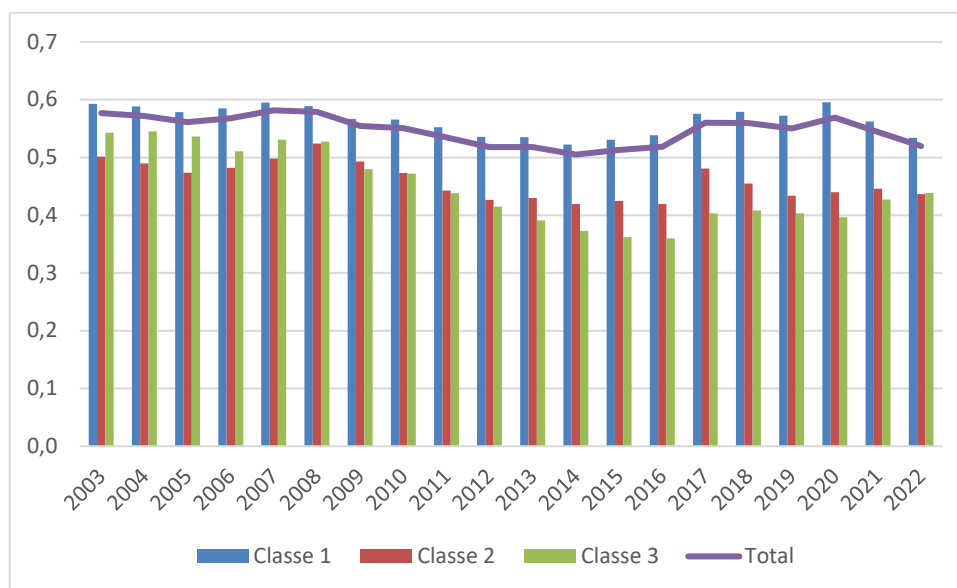
En termes de recettes, celles-ci ont atteint leur niveau le plus élevé par voyage respectivement en 2020³⁷, 2008 et 2004 (voir graphique 6). Leur niveau en 2022 était inférieur à ce pic respectivement de 10 %, 15,3 % et de 20 %.

³⁶ La mission a utilisé les chiffres 2022 car les chiffres 2023 ne sont pas disponibles. Toutefois, en 2022, la fréquentation restait inférieure à celle de 2019.

³⁷ La référence à l'année 2020 est à considérer avec prudence compte tenu de la crise sanitaire. Le précédent maximum était en 2018.

Annexe II

Graphique 6 : Évolution de la recette commerciale par voyage réalisé depuis 2003 par classe d'agglomération (€₂₀₂₁)



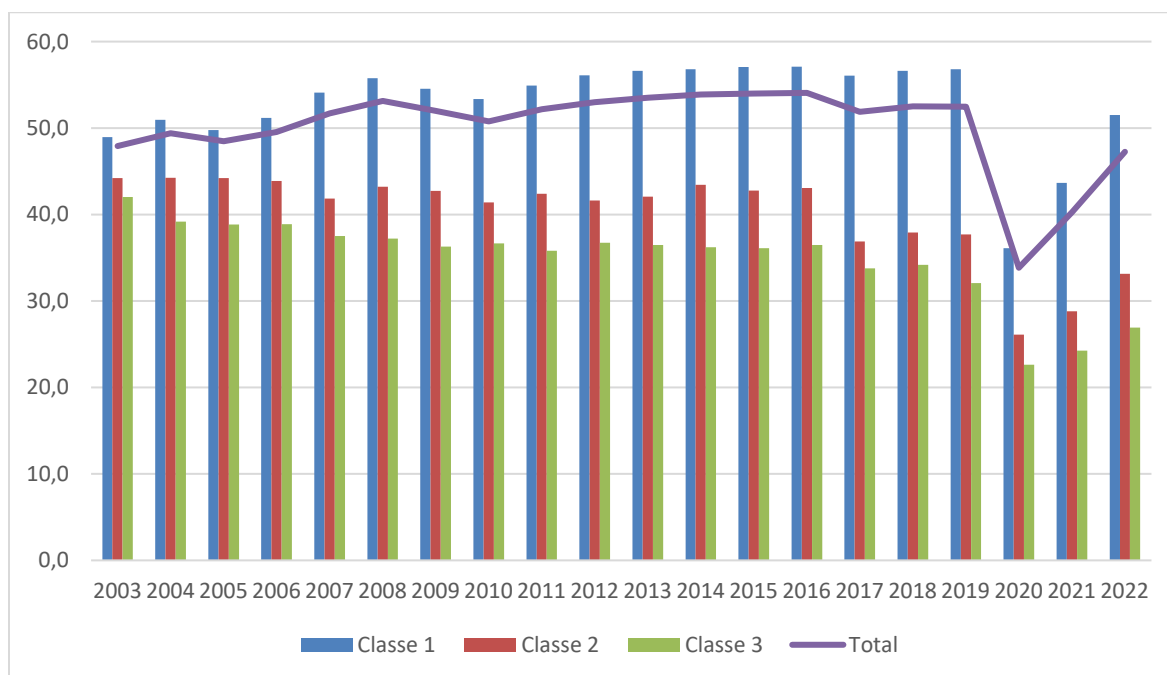
Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

Les dynamiques inversées des dépenses (de + 14,8 % à + 78,4% par voyage) et des recettes (de - 10 % à - 20 % par voyage) n'ont pu que contribuer à accentuer le déficit structurel des services de transport collectif ces vingt dernières années.

S'agissant des coûts, l'élargissement de l'offre à des territoires d'autant moins denses dans des territoires de population plus réduite pourraient expliquer des différences de trajectoire.

La productivité mesurée comme la recette commerciale par kilomètre produit a atteint un maximum en 2016. Elle s'était érodée de 3 % en 2019 puis s'est effondrée avec la crise sanitaire. En 2022, elle restait inférieure de 10 % à son niveau de 2016.

Graphique 7 : Évolution de la recette commerciale par kilomètre produit depuis 2003 par classe d'agglomération (€₂₀₂₁)



Source : Chiffres-clés 2022 par l'UTPF.

1.3.3. En 2024, 43 villes proposent des réseaux de transport gratuit pour la majorité des usagers en France métropolitaine hors Île de France

Les AOM disposent de plusieurs leviers pour adapter la tarification. Il est usuel de distinguer :

- ◆ les tarifications sociales et solidaires qui ont une vocation sociale pour faciliter le recours aux transports en commun des populations à faibles revenus ou précaires ;
- ◆ les tarifs bas ;
- ◆ les politiques de gratuité.

La question de la gratuité est une question difficile à appréhender dans sa globalité. Les enquêtes permettant de décrire les pratiques des différentes AOM n'étant pas obligatoires, les données qui en résultent ne sont pas exhaustives. Les cartes, tant de l'Observatoire des villes du transport gratuit³⁸ que du CEREMA, présentent des villes pratiquant la gratuité sans distinguer le cas où la mesure vaut sur le territoire de l'AOM (Montpellier par exemple) de celui où elle ne vaut que sur le territoire ou pour les seuls habitants de quelques communes mais pas de l'AOM entière (par exemple les villes composant l'ancienne communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile).

En outre, les dispositifs mis en place par les AOM montrent une diversité de modèles de gratuité. Il est usuel de distinguer gratuité totale qui s'applique à tous les usagers, sans distinction particulière et gratuité partielle. Toutefois, il est courant d'entendre parler de la gratuité totale même si la cible concerne uniquement certains résidents du territoire ou bien encore même si les services spécifiques de desserte comme les transports à la demande restent payants.

Les typologies de gratuité partielle mises en place à ce jour en France s'appuient essentiellement sur des principes de temporalité (certains jours de la semaine), ou des principes de ciblage de la population (essentiellement par l'âge)³⁹.

La gratuité ne fait pas l'unanimité au sein des AOM. Ainsi, augmenter la contribution des usagers figure parmi les dix propositions visant à l'élargissement du panier de ressources de l'ensemble des AOM faites par le GART en 2023. Le GART relève que les AOM disposent de la liberté tarifaire et peuvent, si elles le souhaitent, faire évoluer la contribution des usagers qui est, en France, l'une des moins élevées d'Europe.

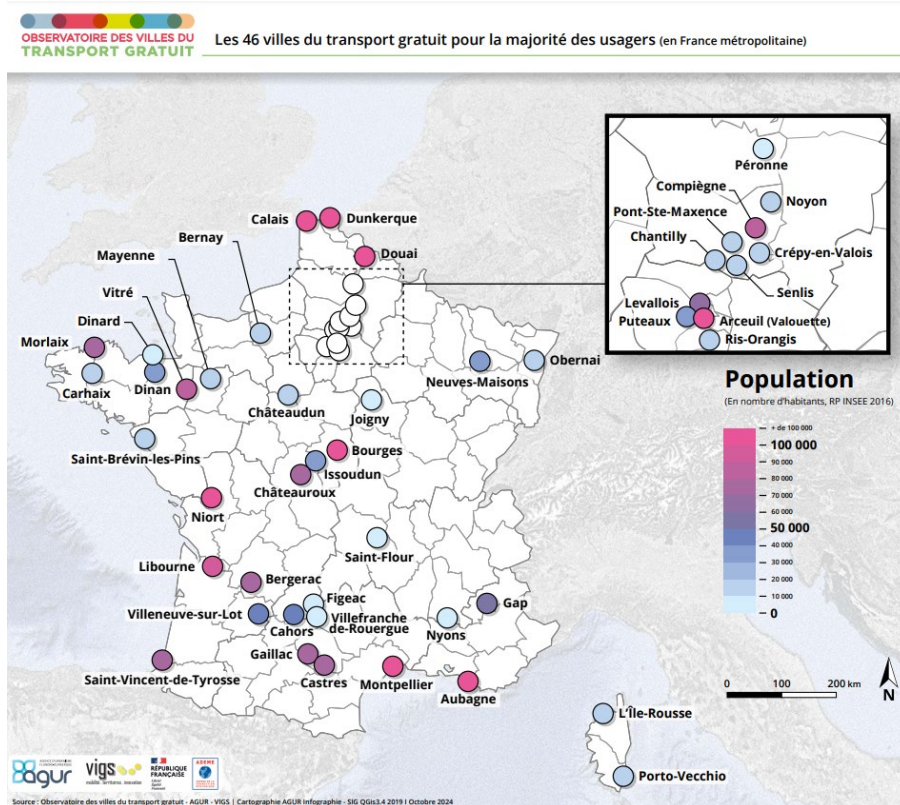
L'Observatoire des villes du transport gratuit recense, en octobre 2024, 46 villes dans lesquelles le transport est gratuit pour la majorité des usagers. Quatre d'entre elles sont situées en Île de France, en dehors du périmètre d'analyse de la mission. Parmi les 42 villes restantes, une seule, Montpellier pratique une gratuité partielle, le service restant payant pour les usagers extérieurs à la métropole. Il existe, à la connaissance de la mission, au moins une AOM non recensée par l'observatoire qui pratique la gratuité totale, la communauté de communes de Granville, Terre et Mer, portant le total à 43 villes hors Île-de-France dans lesquelles le transport est gratuit pour la majorité des usagers. Dans deux cas, si la gratuité est totale sur le territoire de la commune, elle ne l'est pas sur le reste de celui de l'AOM.

Parmi les 41 AOM restantes, 7 ont plus de 100 000 habitants et 22 moins de 50 000 habitants. Au sein de ce dernier groupe, 7 font partie de communautés de communes où la Région exerce la compétence d'AOM locale.

³⁸ L'Observatoire des villes du transport gratuit a été créé, à l'initiative conjointe de l'Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque, de la Communauté urbaine de Dunkerque et de l'association de chercheurs VIGS (aujourd'hui disparue). L'Agence de la transition écologique (ADEME) soutient et subventionne les travaux de l'Observatoire des villes du transport gratuit depuis 2019.

³⁹ Source : rapport d'étude du CEREMA : Gratuité totale ou partielle : quels enjeux pour les réseaux de transports ? – août 2024.

Carte 3 – Villes dans lesquelles le transport collectif est gratuit pour la majorité des usagers



Source : Observatoire des villes du transport gratuit.

Selon l'étude conduite par le CEREMA déjà citée, si ces politiques de gratuité, totales ou partielles, existent depuis plus de 50 ans, leur développement semble s'accélérer depuis ces dix dernières années. Ainsi, le syndicat mixte Artois Mobilités a décidé la gratuité totale à compter de 2026 sur le territoire des agglomérations de Lens-Liévin, Hénin-Carvin et Béthune-Bruay regroupant plus de 630 000 habitants⁴⁰.

Seulement 27 des 41 AOM pratiquant la gratuité pour la majorité des usagers prélèvent du VM (voir 1.1.1), ce qui représente 10 % des AOM de France métropolitaine hors Île-de-France prélevant du VM. Un taux moyen de 0,875 % est appliqué. Six AOM seulement pratiquant un taux supérieur à la moyenne (dont 3 au taux maximal de 2 %).

Deux AOM pratiquant la gratuité pour la majorité des usagers, Montpellier et Dunkerque, sont partie prenante de projets de SERM labellisés ; le territoire du syndicat mixte Artois mobilité sera dans le périmètre géographique du SERM de Lille.

Le bilan que l'on peut tirer des expériences menées est nuancé. Une étude réalisée en 2019 à la demande du GART⁴¹ concluait ainsi :

- ◆ La gratuité n'existe pas dans l'absolu. La suppression des recettes tarifaires, même quand elles sont faibles, doit être compensée par le budget principal des collectivités ;
- ◆ La gratuité est d'abord et avant tout une décision politique ;
- ◆ La gratuité a un impact en matière de fréquentation, qui ne peut pas être durable sans une politique d'offre volontariste ;

⁴⁰ Source : observatoire des villes du transport gratuit.

⁴¹ Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat – étude réalisée de février à août 2019.

Annexe II

- ◆ Aucune étude ne permet de démontrer que la gratuité apporte des réponses à des problématiques sociales telles que l'isolement de certaines catégories de population, ou encore, l'insuffisance de mixité sociale. Au travers des enquêtes de satisfaction ou de mobilité réalisées par les réseaux gratuits, il apparaît que les usagers sont beaucoup plus sensibles au niveau d'offre et à la qualité du service rendue qu'au tarif. La tarification solidaire apparaît, d'ores et déjà, comme une alternative efficace pour répondre à la problématique de mobilité des populations les plus fragiles sans, pour autant faire le choix de la gratuité totale qui peut apparaître inéquitable d'un point de vue social ;
- ◆ Si la gratuité peut être pertinente pour certains réseaux, elle n'est pas nécessairement une solution durable pour tous et en particulier les réseaux de grande taille ;
- ◆ L'impact de la gratuité sur le report modal de la voiture particulière vers les transports publics reste très difficile à mesurer. L'idée selon laquelle la gratuité totale favorise le report modal de la voiture particulière vers les transports publics est, en réalité, très difficile à objectiver et à mesurer. Même si les réseaux qui ont fait le choix de la gratuité se dotent d'enquêtes de mobilité ou de satisfaction, les données recueillies dans ce cadre ne permettent pas de mesurer réellement les effets en matière de report modal et de savoir, précisément, d'où proviennent les nouveaux usagers (de la voiture particulière, de la marche ou du vélo) ;
- ◆ La gratuité pose indéniablement la question du versement transport et plus globalement du modèle économique français des transports publics. La gratuité pose la double question de la soutenabilité financière, à moyen et long terme, pour l'autorité organisatrice de la mobilité, et de la capacité de cette dernière à améliorer, de manière continue, le réseau et, ainsi, répondre aux différents enjeux qui s'imposent (transition énergétique, accessibilité...) ;
- ◆ La gratuité interroge la capacité des collectivités à se doter d'outils d'évaluation et de suivi de cette mesure.

L'analyse conduite par le CEREMA tend à confirmer les questionnements ainsi soulevés par le GART. Elle indique par exemple, que l'offre et l'usage sur les réseaux où des politiques de gratuité sont présentes n'apparaît ni plus faible, ni plus élevé que sur les réseaux qui ne présentent pas ce type de tarification. **Il ne semble pas y avoir de corrélation apparente et évidente entre les politiques de gratuités totale ou partielle, et, ce qui intéresse la mission, le niveau d'usage des réseaux.**

Les exemples étrangers, en particulier européens, illustrent ces problématiques. En 2013, la capitale estonienne, Tallin, a rendu ses transports gratuits. Sept ans plus tard, le Luxembourg fait de même pour ses résidents et les touristes. En octobre 2022, l'île de Malte a instauré la gratuité des bus pour ses habitants.

Dans le cas de Tallin, le manque à gagner en termes de billetterie a été plus que compensé par l'afflux de nouveaux résidents à Tallin, qui a conduit à une augmentation des revenus municipaux provenant des impôts. L'introduction de la gratuité des transports en commun s'est accompagnée d'une amélioration de la qualité du service aux usagers. Une étude⁴² a montré une diminution de 40% de la part des déplacements à pied, une diminution de 5 % de la part des trajets effectués en voiture mais une augmentation de 31% de la distance moyenne parcourue.

En 2018, pour limiter l'exode rural, tout en réduisant la consommation de combustibles fossiles, l'Estonie a mis en place des lignes de bus gratuits, partout sur son territoire. Elle a décidé d'y mettre fin en 2023 afin de financer le développement de son réseau de transports publics.

⁴² Etude réalisée par des chercheurs de l'Institut royal de technologie de Stockholm en janvier 2014.

2. L'analyse de la situation financière agrégée et des budgets annexes des groupements à fiscalité propre (GFP) qui ont la compétence d'AOM locale et des syndicats de transport révèle une situation globale saine avec une dynamique à la hausse des dépenses de fonctionnement

Dans cette section, la mission s'intéresse plus particulièrement à la santé financière des groupements à fiscalité propre (GFP) (voir 1.1.2.7) ou syndicats mixtes qui exercent la compétence d'AOM. Elle cherche notamment à voir si leur situation est notablement différente du bilan dressé par l'AFL ou la Cour des Comptes pour l'ensemble des GFP⁴³ pour préciser, le cas échéant, un effet de la compétence AOM sur leurs comptes.

Dans son baromètre de juin 2024, l'Agence France locale (AFL) indique que la santé financière des GFP s'est globalement améliorée en 2023, atteignant avec 3,08 la meilleure note moyenne de ces derniers exercices. De son côté, dans son rapport sur les finances publiques locales de 2023, la Cour des Comptes avait estimé que la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale ou intercommunalités et syndicats) avait été particulièrement favorable en 2022. Toutes les catégories d'entités locales avaient vu, à des degrés divers, leur situation s'améliorer cette même année. Elle relève dans son rapport 2024 que la situation financière des communes et des intercommunalités a continué à s'améliorer en 2023 (+ 1,2 Md€ d'épargne brute et + 1,4 Md€ d'épargne nette des remboursements d'emprunts).

2.1. En 2023, la situation financière agrégée des GFP-AOM poursuit sa trajectoire d'amélioration

La mission a pu travailler sur les données comptables de l'ensemble des 672 GFP qui ont une compétence d'AOM (GFP-AOM) et qui ont été identifiées en croisant la base de données comptables de l'Observatoire français de la gestion et des finances locales (OFGL) contenant toutes les données pour les GFP avec la liste des AOM produite par le CEREMA. Du total de 707 AOM locales présenté ci-dessus (tableau 1), il convient d'enlever les syndicats, PETR et établissements publics et la commune pour trouver les 672 GFP qui ont la compétence d'AOM.

L'analyse de la santé financière des GFP-AOM conduite par la mission repose sur les données comptables mises à disposition par la DGFIP et retraitées par l'OFGL pour obtenir des balances comptables consolidées, c'est-à-dire que les flux entre les budgets principaux et budgets annexes sont neutralisés. La consolidation des comptes consiste à obtenir une vision globale des budgets d'une collectivité. La méthode développée par l'OFGL et la DGCL notamment permet de retraiter les données afin de consolider les balances comptables. L'idée est d'identifier les comptes à neutraliser et soustraire, en dépenses et en recettes, le montant de ces flux entre le budget principal et le budget annexe. En effet, additionner simplement ces comptes négligerait le fait que certaines dépenses et recettes correspondent en réalité à des flux entre le budget principal et ses budgets annexes. C'est par exemple le cas pour le remboursement des frais correspondant à une mise à disposition de personnel. En additionnant ces montants, on surestimerait les dépenses et les recettes globales des collectivités.

Dans cette partie, la mission s'est attachée à analyser la situation financière des GFP-AOM d'un point de vue consolidé et agrégé, qui sera affiné sur le périmètre des budgets annexes des transports dans la section 2.2 ci-dessous. Les analyses sont conduites en euros courants.

⁴³ Au total, il existe 1 254 GFP (source : *Les collectivités locales en chiffres 2023*, DGL), l'analyse des GFP-AOM de la mission porte sur 672 GFP-AOM. Ceux qui ne sont pas AOM se trouvent sur le ressort des AOM de type syndicat mixte, établissement public, PETR ou là où les régions ont pris la compétence d'AOM locale.

2.1.1. Bien que les dépenses de fonctionnement aient crû plus vite que les recettes, l'écart initialement élevé entre les deux a permis de maintenir et même d'améliorer l'épargne brute au niveau agrégé

2.1.1.1. Les recettes de fonctionnement des GFP-AOM ont crû en 2023 malgré une baisse des impôts locaux

En 2023, les recettes de fonctionnement des GFP-AOM atteignent 37,0 Md€, après trois années de croissance dynamique, à un rythme supérieur à 5 % par an. Elles peuvent être décomposées en cinq postes présentés dans le graphique 8, le principal étant les impôts et taxes (19, 8 Md€ en 2023) dont la dynamique particulière est analysée *infra*. Entre 2022 et 2023, les recettes de fonctionnement des GFP-AOM ont augmenté au même rythme que celles de l'ensemble des GFP (AOM ou non), avec un taux de croissance de + 7,3 %⁴⁴.

Au global, depuis 2019 et malgré la crise COVID, les recettes de fonctionnement des GFP-AOM connaissent une croissance continue en euros courants à un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 4,1 %. Cette croissance s'explique par celle des trois principaux postes de recettes : impôts et taxes, ventes de biens et services et concours de l'État (voir graphique 9). Les concours de l'État sont principalement composés de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui comprend deux composantes : la dotation de compensation⁴⁵ et la dotation d'intercommunalité⁴⁶.

Les autres recettes de fonctionnement sont également en hausse. Elles représentent moins de 5 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement et la mission ne peut détailler ce qu'elles recouvrent. Les subventions reçues et participations, proviennent des collectivités ; elles représentent également une faible part des recettes de fonctionnement (1,9 Md€ soit 5,2 % en 2023) et sont en diminution depuis 2021.

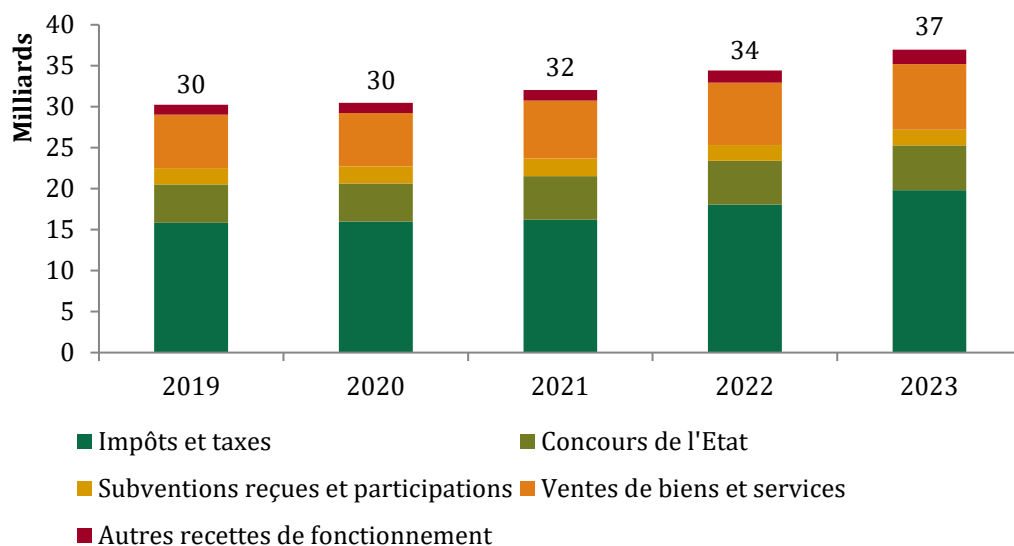
⁴⁴ *Source : Les collectivités locales en chiffres 2023, DGCL.*

⁴⁵ Cette dotation de compensation correspond aux montants antérieurement perçus, hors DGF, au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (CPS) et des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) intervenues entre 1998 et 2001.

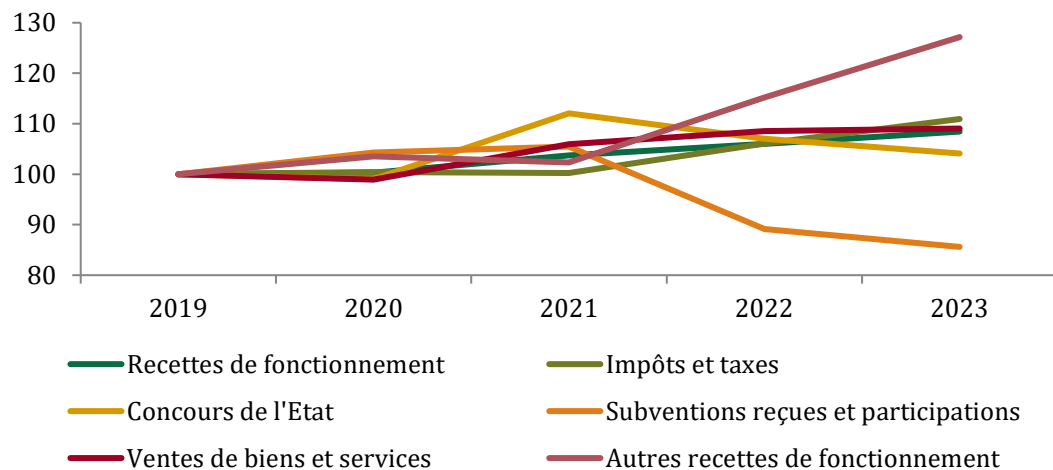
⁴⁶ Le système de répartition de cette dotation est réalisé au sein d'une enveloppe unique, incluant l'ensemble des catégories d'intercommunalités, y compris les communautés urbaines et les métropoles. Les sommes mises en répartition sont fléchées pour 30% vers une dotation de base, et pour 70% vers une dotation de péréquation.

Les attributions au titre de la dotation de base sont réparties en fonction coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de la population DGF des EPCI. Les attributions au titre de la dotation de péréquation sont calculées en fonction de la population DGF, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Graphique 8 : Évolution des composants des recettes de fonctionnement depuis 2019, en Md€



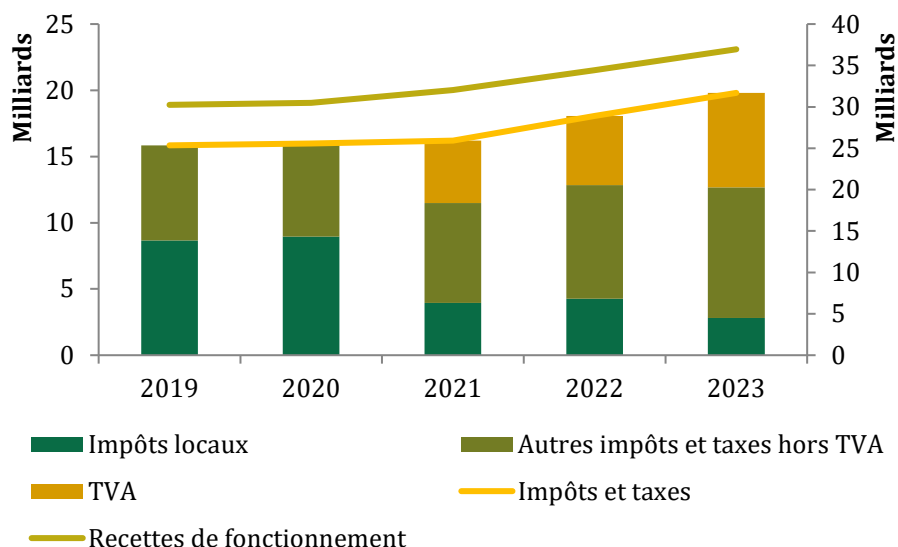
Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Graphique 9 : Évolution des composants des recettes de fonctionnement depuis 2019, en base 100 (€₂₀₁₉)

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

L'ensemble des impôts et taxes représente 53 % du total des recettes en 2023, proportion sensiblement constante depuis 2019. Les flux entre budgets principal et annexe étant neutralisés au sein des budgets consolidés, dans cet agrégat « impôts et taxes » est inclus le versement mobilité, même si, comme illustré dans la section 2.3, il est perçu par le budget annexe transport. En 2021, les impôts locaux diminuent de -56 % avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, puis à nouveau de -34 % en 2023 avec la suppression de la CVAE. Ces diminutions sont compensées par le versement d'une fraction du produit net de la TVA, qui s'élève à 7,1 Md€ en 2023, qui représente 36 % du total des impôts et taxes et à peu près 20 % des recettes de fonctionnement (voir graphique 10).

Graphique 10 : Recettes de fonctionnement (axe de droite) et décomposition des impôts et taxes (axe de gauche) reçus par les GFP-AOM



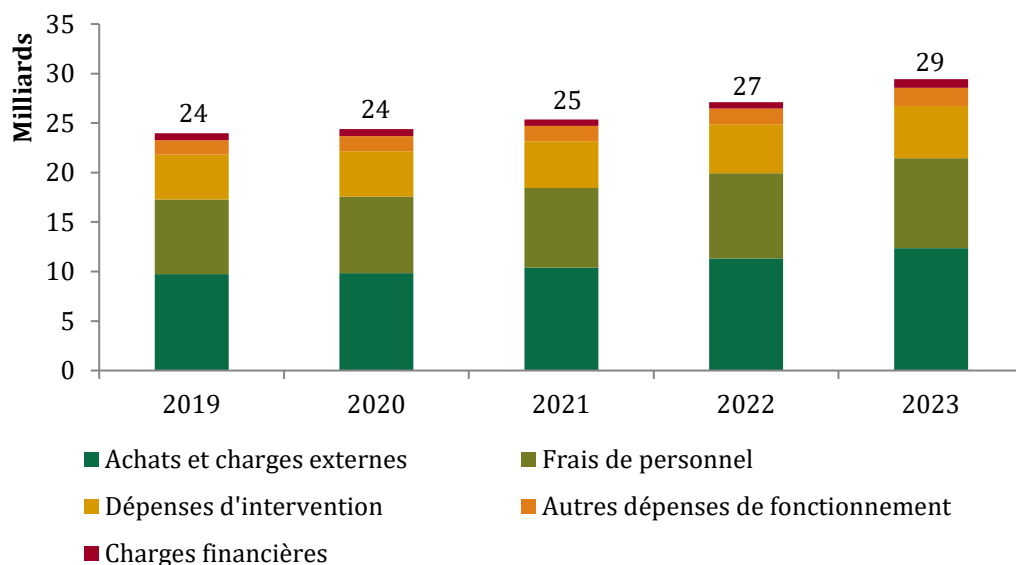
Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

2.1.1.2. Les dépenses de fonctionnement des GFP-AOM ont progressé sous l'effet de l'inflation

En 2023, les dépenses de fonctionnement des GFP-AOM atteignent 29,4 Md€. Les dépenses de fonctionnement se décomposent en cinq composants, parmi lesquels trois postes représentent plus de 90% du total ; les achats et charges externes, les frais de personnel et les dépenses d'intervention représentent respectivement 42 %, 31 % et 18 % du total (voir graphique 11). Les achats et charges externes comprennent les achats courants, ils désignent les montants renseignés au débit net des comptes 60 (« achats et variation des stocks »), 61 (« services extérieurs ») et 62 (« autres services extérieurs ») (hors 621 « personnel extérieur au service ») des budgets des collectivités. Dans cet agrégat sont incluses les dépenses d'achats liées à l'ensemble des compétences des GFP, par exemple les dépenses d'énergie pour les transports ou le traitement de l'eau. Les frais de personnel recouvrent les dépenses de masse salariale du personnel employé par les GFP, incluant les personnes travaillant dans des fonctions administratives mais aussi, à titre d'exemple, les conducteurs de bus urbains si la compétence est gérée en régie.

Depuis 2019, les dépenses de fonctionnement connaissent un taux de croissance positif, et élevé depuis 2021, puisqu'il atteint 6,9 % en 2022 puis 8,6 % en 2023. Cette augmentation dynamique se traduit par une hausse totale de 22,7 % entre 2019 et 2023. Ces chiffres sont à mettre en regard de l'inflation entre 2019 et 2023, dont le taux cumulé s'élève à 12,7 % sur cette période. Si les recettes de fonctionnement ont connu le même rythme d'évolution entre 2022 et 2023, les dépenses de fonctionnement en revanche sont plus dynamiques pour les GFP-AOM, avec respectivement une croissance de + 8,6 % contre + 7,7 % pour l'ensemble des GFP (AOM ou non).

Graphique 11 : Évolution des composants des dépenses de fonctionnement des GFP-AOM depuis 2019, en Md€

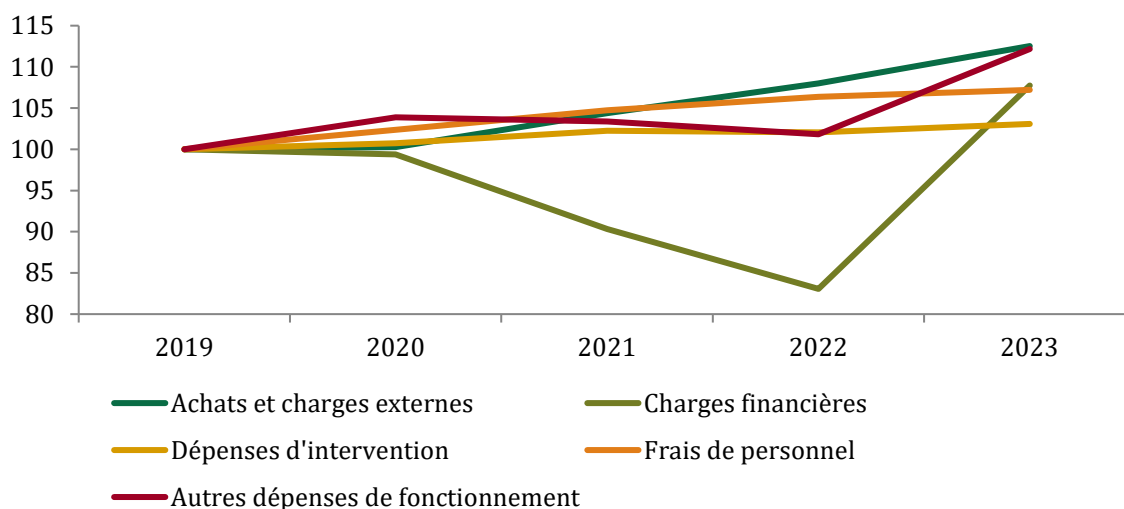


Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Parmi les cinq composants des dépenses de fonctionnement, toutes sauf les charges financières, suivent un rythme similaire de croissance (voir graphique 12). Les charges financières ne représentent que 3 % des dépenses de fonctionnement en 2023 et voient leur rythme de croissance rejoindre celui des autres composants en 2023, après une baisse entre 2021 et 2022.

Les deux principaux composants des dépenses de fonctionnement, les achats et charges externes et les frais de personnel connaissent une croissance fortement dynamique depuis 2020, atteignant respectivement 9,3 % et 5,7 % en 2023, très supérieurs au 4,9 % d'inflation entre 2022 et 2023.

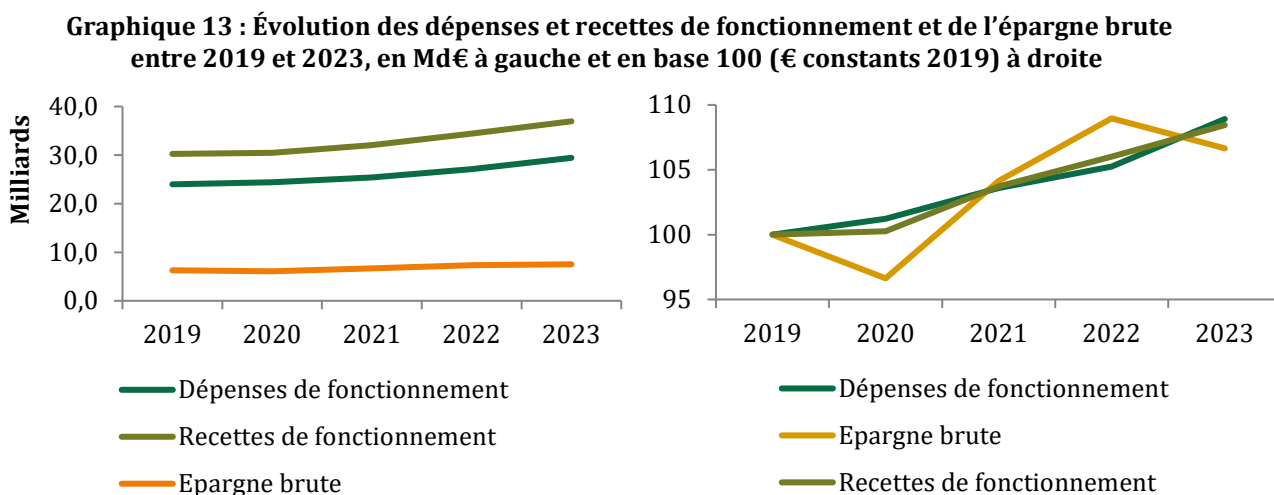
Graphique 12 : Évolution des composants des dépenses de fonctionnement des GFP-AOM depuis 2019, en base 100 (en € constants 2019)



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

2.1.1.3. L'épargne brute des GFP-AOM s'améliore depuis 2019, même si cette croissance est différenciée selon les strates de population

Depuis 2019, les recettes de fonctionnement étant constamment supérieures aux dépenses de fonctionnement, le niveau total d'épargne brute des GFP-AOM s'est amélioré (voir graphique 13). Toutefois, en 2023, les dépenses de fonctionnement connaissent une croissance plus dynamique que les recettes, par conséquent, le rythme d'amélioration de l'épargne brute diminue. Entre 2021 et 2022 elle avait connu une croissance de + 10,1 % contre seulement + 2,7 % entre 2022 et 2023. La dynamique similaire mais plus forte est visible pour l'ensemble des GFP, pour qui l'épargne brute croît de + 12,2 % entre 2021 et 2022 et de + 5,8 % entre 2022 et 2023.

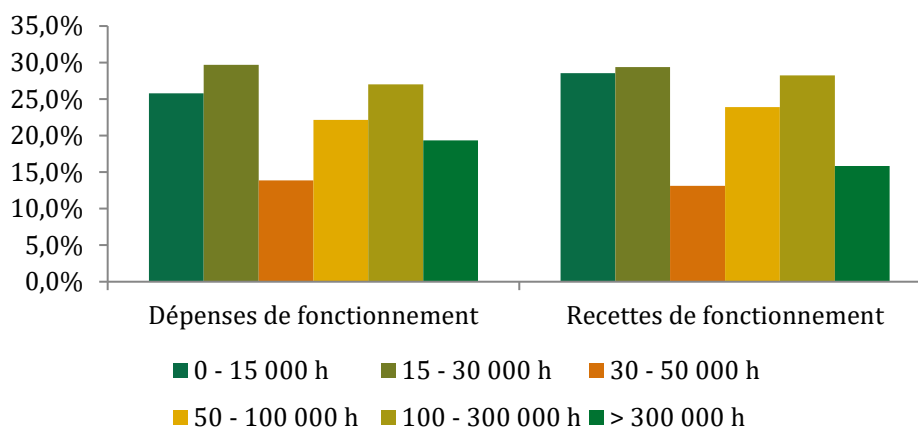


Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Corrélativement, l'épargne brute moyenne s'améliore, puisqu'elle est très largement positive en 2023 égale à 11,2 Md€, alors qu'elle était de 6,3 Md€ en 2019. En revanche, un ralentissement du rythme d'amélioration de l'épargne brute est visible entre 2022 et 2023, le taux de croissance entre 2021 et 2022 étant de + 10,1 % contre + 2,7 % entre 2022 et 2023.

Entre 2019 et 2023, le taux de croissance des dépenses de fonctionnement n'est pas uniforme entre les strates de population des GFP (voir graphique 14) ; en particulier les GFP de petite taille (moins de 30 000 habitants) connaissent une croissance plus forte de leurs dépenses de fonctionnement que les plus grands. Toutefois, ils voient également leurs recettes de fonctionnement augmenter de manière plus dynamique. Le rythme de croissance des recettes de fonctionnement est aussi supérieur aux dépenses pour les EPCI ayant entre 50 000 et 100 000 habitants et entre 100 000 et 300 000 habitants. En revanche, dans les GFP les plus importants (> 300 000 habitants), les recettes sont moins dynamiques que les dépenses sur la période.

Graphique 14 : Taux de croissance entre 2019 et 2023 des dépenses et recettes de fonctionnement des GFP-AOM par strate de population

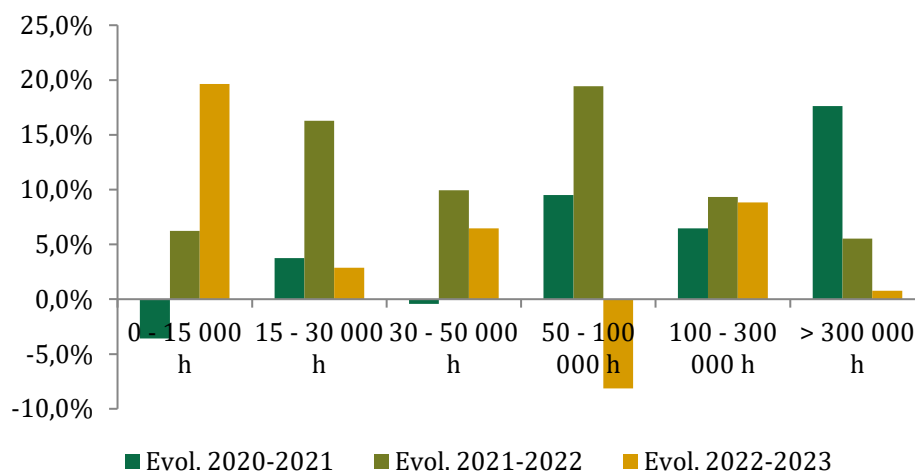


Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Les GFP-AOM dont la population est moyenne ou importante sont dans une logique inverse, la croissance de leurs dépenses de fonctionnement dépasse celle des recettes. L'écart le plus important concerne les GFP de taille moyenne (entre 50 000 et 100 000 habitants) et s'élève à 3,6%.

L'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement se répercute sur l'épargne brute (voir graphique 15). Bien que l'on puisse constater une diminution de la croissance de cet agrégat entre 2022 et 2023, sa tendance reste dans l'ensemble à la hausse sauf pour les GFP-AOM de taille moyenne. En particulier, l'épargne brute atteint des niveaux très largement positifs pour les 13 GFP-AOM dont la population est supérieure à 300 000 habitants puisqu'elle est en moyenne égale à 186,2 M€, sachant qu'en 2023, les dépenses et recettes de fonctionnement moyennes de cette catégorie s'établissent, respectivement, à 701,9 M€ et 888,2 M€. En comparaison, les dépenses d'investissement moyennes hors remboursement d'emprunts des GFP-AOM de plus de 300 000 habitants s'élèvent à 340,7 M€.

Graphique 15 : Taux de croissance de l'épargne brute des GFP-AOM depuis 2020



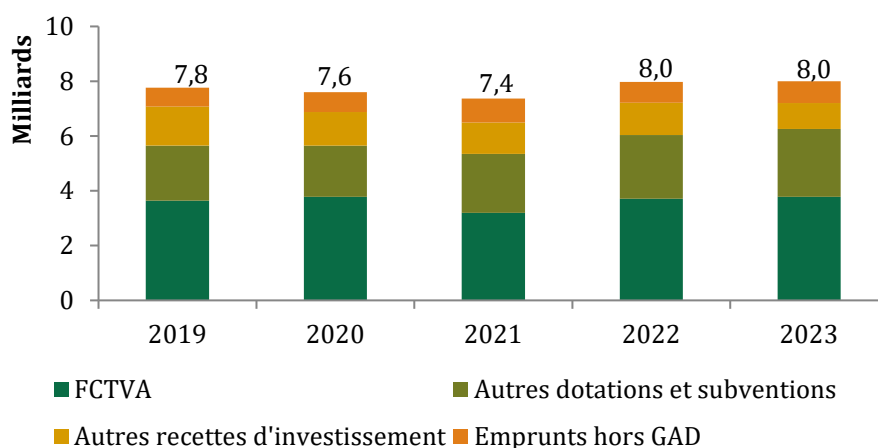
Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

2.1.2. La différence de dynamique entre les dépenses d'investissement et les recettes, sous l'effet d'une hausse des dépenses d'équipement, est un point de vigilance pour les AOM les plus importantes

En 2023, les recettes d'investissement des GFP-AOM s'élevaient à 8,0 Md€ (voir graphique 16). Elles sont principalement constituées du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), à hauteur de 3,8 Md€, des dotations et subventions reçues (composées notamment des transferts des collectivités membres au groupement) pour 2,5 Md€ ainsi que des autres recettes d'investissement (0,9 Md€). Enfin, les emprunts (hors gestion active de la dette) représentent 0,8 Md€ en 2023.

Au global entre 2019 et 2023, les recettes d'investissement des GFP-AOM ont légèrement augmenté, en conservant les mêmes proportions parmi les composants. En revanche, hors emprunt, en variations annuelles on observe une légère diminution des recettes d'investissement entre 2022 et 2023 (- 0,8 %), tandis que celles de l'ensemble des GFP ont cru de + 4,6 %.

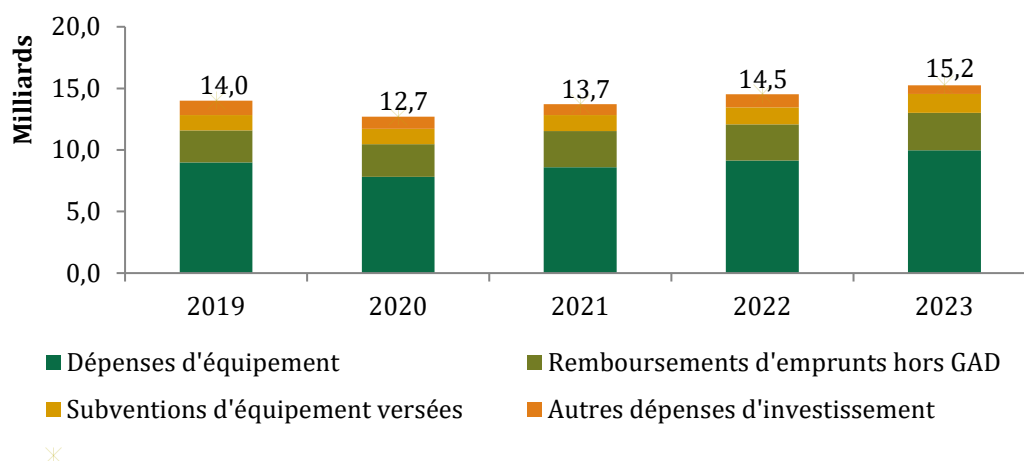
Graphique 16 : Recettes d'investissement des GFP-AOM depuis 2019, en Md€



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

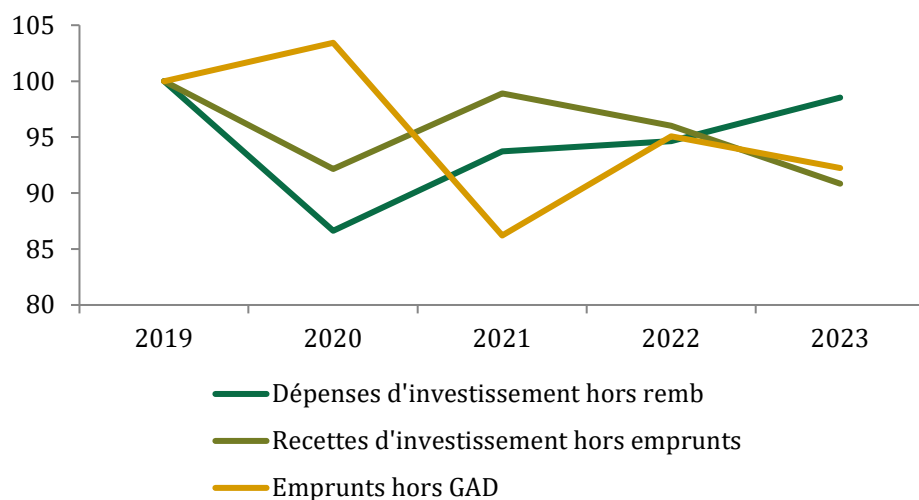
S'agissant des dépenses d'investissement, en 2023, elles s'élèvent à 15,2 Md€, en intégrant les remboursements d'emprunts (cf. graphique 17). Sans les remboursements, ce montant représente 12,8 Md€. Les remboursements d'emprunt ont augmenté de + 17,8 % entre 2019 et 2023 en passant de 2,6 Md€ à 3,1 Md€. La seule année où ils ont légèrement diminué est entre 2020 et 2021.

Elles sont principalement composées des dépenses d'équipement, à hauteur de 10,0 Md€ en 2023. Les dépenses d'investissement hors remboursement poursuivent leur tendance à la hausse entre 2022 et 2023 avec une croissance de + 5,3 %, légèrement moins dynamique que la précédente (+ 7,4 % entre 2021 et 2022). Cette augmentation s'explique par la forte croissance des dépenses d'équipement depuis la crise sanitaire. Cette croissance est à mettre au regard de l'évolution des indices TP01 (travaux publics), ICC (coût de la construction) ou CPF 29.10 (Autobus et autocars) qui sont respectivement de 1,25 %, 5,3 % et 5,9 % entre 2022 et 2023 (11,6 %, 8,8 % et 3,4 % entre 2021 et 2022). Si les recettes d'investissement de l'ensemble des GFP sont plus dynamiques cette différence se retrouve aussi sur les dépenses d'investissement qui croissent de + 7,9 % pour tous les GFP (AOM ou non) entre 2022 et 2023.

Graphique 17 : Dépenses d'investissement des GFP-AOM depuis 2019, en Md€

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Depuis 2020, les dépenses d'investissement connaissent une croissance à la hausse, avec des taux supérieurs à + 5 %. En parallèle, les recettes d'investissement, composée principalement de dotations et subventions et des emprunts, sont également sur une dynamique à la hausse depuis 2021, même si celle-ci est inférieure aux dépenses (cf. graphique 18).

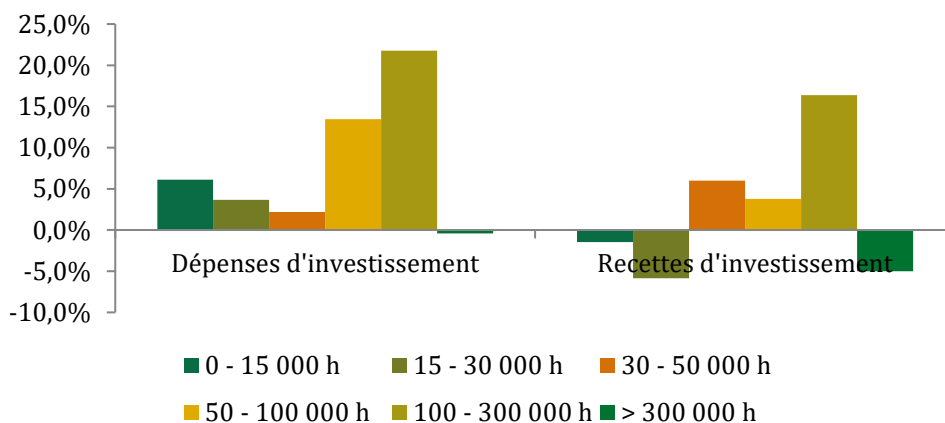
Graphique 18 : Évolution des recettes et dépenses d'investissement des GFP-AOM depuis 2019, en base 100 (en € constants 2019)

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Les dépenses d'investissements (y compris les dépenses de remboursement d'emprunt) ont crû de façon plus dynamique pour les AOM moyennes (plus de 10 % pour les AOM ayant plus de 50 000 habitants) et particulièrement importantes (20 % pour les AOM de plus de 100 000 habitants). Les AOM les plus importantes (> 300 000 habitants) ont un taux de croissance négatif. En revanche, les dépenses d'équipement augmentent pour toutes les catégories, même si cette croissance reste plus importante pour les segments [50 – 100 000 habitants], +14,5 %, et [100 – 300 000 habitants], + 21,4 %.

Seules les AOM moyennes ont des taux de croissance positifs des recettes d'investissement et supérieurs aux taux de croissance des dépenses.

Graphique 19 : Taux de croissance entre 2019 et 2023 des dépenses et recettes d'investissement par strate de population



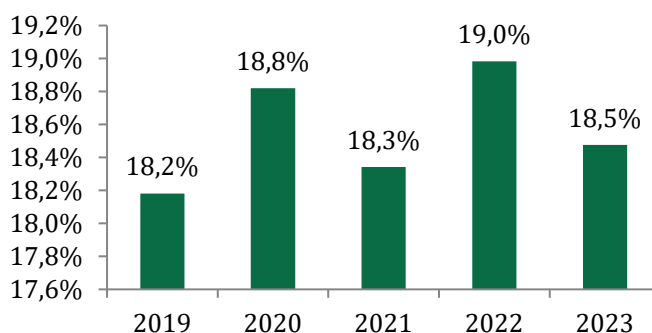
Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

2.1.3. Si, au niveau national le taux moyen d'épargne brute des GFP AOM est stable, il est en dégradation dans environ la moitié d'entre eux

Le taux d'épargne brute est le ratio entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement, il indique la part des recettes de fonctionnement qui peut être consacrée à investir ou rembourser la dette. Il permet ainsi d'appréhender la performance financière d'une commune, sa solvabilité budgétaire à court et moyen terme.

Depuis 2019, la valeur du taux d'épargne brute des GFP-AOM est stable, variant légèrement autour de 18,5 % (cf. graphique 20). Dans son baromètre 2024, l'AFL indique que le taux moyen d'épargne brute de l'ensemble des GFP (AOM et non AOM) était inférieur, à 14,7% en 2021, 15,3% en 2022 et 15% en 2023⁴⁷.

Graphique 20 : Taux d'épargne brute moyen des GFP-AOM depuis 2019



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

⁴⁷ Au total, il existe 1 254 GFP (source : *Les collectivités locales en chiffres 2023, DGL*), l'analyse des GFP-AOM de la mission porte sur 672 GFP-AOM. Ceux qui ne sont pas AOM se trouvent sur le ressort des AOM de type syndicat mixte, établissement public, PETR ou là où les régions ont pris la compétence d'AOM locale.

Annexe II

Cependant, cette stabilité au niveau agrégé ne se traduit pas par une stabilité pour tous les GFP-AOM, puisque 340 GFP-AOM ont vu leur taux d'épargne brute diminuer entre 2019 et 2023. Parmi eux, seulement 30 ont un taux d'épargne brute les plaçant dans le premier décile en 2023 (inférieur à celui de 90 % des autres GFP-AOM). Il s'agit uniquement de communautés de communes dont la population est inférieure à 40 000 habitants (cf. tableau 8), sauf pour la communauté d'agglomération du Grand Nord de Mayotte. Neuf d'entre elles (1,3 %) ont une épargne brute négative en 2023. La mission ne décèle pas de signe précurseur d'alerte pour le groupe des GFP-AOM.

Tableau 8 : Taux d'épargne brute 2022 et 2023 des AOM dont le taux d'épargne brute est inférieur au premier décile en 2023 et a diminué entre 2019 et 2023

Nom AOM	Taux d'épargne brute en 2019	Taux d'épargne brute en 2023	Évol. 2019-2023	Population en 2023
CC du Nogentais	34%	1 %	-97 %	17 118
CC du Pays du Saintois	13%	-4 %	-131 %	14 694
CC du Sud Messin	18%	-16 %	-194 %	16 517
CC Aunis Atlantique	9%	5 %	-45 %	29 981
CC Chinon, Vienne et Loire	17%	7 %	-63 %	24 389
CC du Sud Avesnois	14%	6 %	-55 %	26 234
CA du Grand Nord de Mayotte	18%	-1 %	-106 %	60 372
CC du Sud	58%	-7 %	-112 %	31 945
CC Marche et Combraille en Aquitaine	10%	7 %	-37 %	14 092
CC de Hanau-La Petite Pierre	19%	6 %	-71 %	27 459
CC Bazois Loire Morvan	7%	5 %	-25 %	15 954
CC Terroir de Caux	18%	6 %	-64 %	38 740
CC interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle	12%	-2 %	-116 %	22 320
CC Plateau de Caux	0%	4 %	-1101 %	21 372
CC Entre Arroux, Loire et Somme	17%	5 %	-71 %	23 621
CC Forêts, Lacs, Terres en Champagne	11%	-4 %	-141 %	7 004
CC des Vallées de la Tille et de l'IGNON	4%	2 %	-41 %	13 707
CC de Saulieu	13%	7 %	-50 %	5 582
CC Côte Landes Nature	32%	-7 %	-123 %	11 784
CC Blavet Bellevue Océan Communauté	19%	3 %	-82 %	18 338
CC du Nivernais Bourbonnais	39%	7 %	-82 %	5 668
CC du Pays Solesmois	7%	1 %	-83 %	15 296
CC des Deux Vallées	17%	7 %	-60 %	23 515
CC des Portes de Rosheim	10%	-35 %	-470 %	18 275
CC de la Vallée de Villé	-4%	4 %	-190 %	11 211
CC du Centre du Haut-Rhin	33%	4 %	-89 %	15 541
CC du Pays d'Héricourt	2%	-8 %	-547 %	21 530
CC Sud Côte Chalonnaise	11%	5 %	-53 %	11 802
CC de Londinières	29%	3 %	-91 %	5 372
CC Vaison Ventoux	9%	5 %	-42 %	17 250

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Annexe II

Les analyses sur l'épargne nette révèlent qu'en 2023, 42 GFP-AOM ont une épargne nette négative et qui a diminué depuis 2019 (cf. tableau 9). Il s'agit des GFP-AOM pour lesquelles la différence entre l'épargne brute et le remboursement du capital de la dette de l'année est négative. L'épargne nette est censée constituer l'épargne disponible pour financer les investissements de la collectivité. L'AFL relève que 112 GFP soit 9 % du total ont une épargne nette négative en 2023, il y en a 56 parmi les 672 AOM analysées, soit 8,3 %.

Tableau 9 : Liste des GFP-AOM qui ont une épargne nette négative en 2023 et qui a diminué depuis 2019

Nom AOM	2019	2023	Evol. 2019-2023
CC du Nogentais	1 092 629	-774 071	-170,8%
CC Haut-Jura Saint-Claude	950 909	-1 125 358	-218,3%
CC des Ballons des Hautes-Vosges	279 218	-741 362	-365,5%
CC du Pays du Saintois	356 026	-190 220	-153,4%
CC du Sud Messin	446 574	-1 167 882	-361,5%
CC Alpes d'Azur	40 338	-1 629 351	-4139,3%
CC Aunis Atlantique	620 653	-3 085 241	-597,1%
CC Haut Val de Sèvre	1 600 795	-213 032	-113,3%
CC de l'Argonne Champenoise	1 069 408	-1 264 081	-218,2%
CC du Sud Avesnois	713 564	-74 104	-110,4%
CC des 7 Vallées	2 404 096	-253 127	-110,5%
CA du Grand Nord de Mayotte	667 459	-68 848	-110,3%
CC du Sud	3 280 426	-575 814	-117,6%
CC Vallées de l'Orne et de l'Odon	1 074 623	-165 608	-115,4%
CC de l'Alsace Bossue	-971 368	-34 869	-96,4%
CC Terroir de Caux	1 880 383	-640 322	-134,1%
CA d'Épinal	5 626 231	-2 180 664	-138,8%
CC Dômes Sancy Artense	238 491	-446 141	-287,1%
CC Mond'Arverne Communauté	24 491	-469 911	-2018,7%
CC du Ternois	1 582 790	-23 187	-101,5%
CC interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle	345 617	-119 103	-134,5%
CC du Grand Autunois Morvan	-920 173	-265 724	-71,1%
CC Tille et Venelle	354 668	-43 717	-112,3%
CA Montluçon Communauté	4 414 676	-3 393 898	-176,9%
CC d'Arcis,Mailly,Ramerupt	69 219	-481 498	-795,6%
CC Mirebellois et Fontenois	105 139	-147 085	-239,9%
CC Forêts,Lacs,Terres en Champagne	95 134	-335 547	-452,7%
CC de l'Orvin et de l'Ardusson	335 732	-124 102	-137,0%
CC de Millau Grands Causses	1 478 942	-6 342 950	-528,9%
CC du Plateau de Frasne et du Val du Drugeon (CFD)	-330 486	-29 487	-91,1%
CC Côte Landes Nature	1 851 659	-772 676	-141,7%
CC de Nozay	1 225 694	-1 341 811	-209,5%
CC du Territoire de Fresnes-en-Woëvre	-181 493	-75 562	-58,4%
CC Blavet Bellevue Océan Communauté	643 719	-16 851	-102,6%
CC du Pays de Phalsbourg	756 255	-188 451	-124,9%
CC du Pays Solesmois	151 724	-167 297	-210,3%
CC du Pays Noyonnais	-992 777	-796 098	-19,8%
CC des Portes de Rosheim	297 071	-7 318 840	-2563,7%
CC du Pays de la Zorn	752 688	-367 779	-148,9%
CC du Pays d'Héricourt	1 023	-1 129 394	-110525,1%
CC de Londinières	213 407	-53 800	-125,2%
CC Vaison Ventoux	646 292	-628 554	-197,3%

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Annexe II

Au global, entre 2022 et 2023, en section de fonctionnement, les recettes et dépenses des GFP-AOM, augmentent de manière plus rapide pour les dépenses que pour l'ensemble des GFP (AOM ou non). Cela explique la moindre amélioration de l'épargne brute des GFP-AOM par rapport à l'ensemble des GFP. En investissement, les GFP-AOM voient leurs dépenses augmenter et leurs recettes diminuer tandis que l'ensemble des GFP connaît une croissance plus forte des dépenses et une tendance positive pour les recettes.

2.2. Les budgets annexes ne sont pas disponibles pour tous les GFP-AOM mais leur analyse permet de resserrer les indicateurs sur les dépenses et recettes liées aux transports

Pour compléter l'analyse de la santé financière des GFP-AOM, la mission a étudié les budgets annexes (BA) transport de ces GFP-AOM. Pour cela, les données des balances comptables « brutes » de la DGFIP ont été filtrées pour n'obtenir que les données des collectivités ayant des budgets annexes avec la nomenclature M43 et percevant le versement mobilité. Une partie des GFP-AOM analysées dans la partie précédente au travers des budgets consolidés ne rentre pas dans cette catégorie. Ainsi, les analyses qui suivent sont faites sur un échantillon de 191 GFP-AOM pour lesquelles la mission a pu recomposer les budgets annexes transport.

Une fois les analyses agrégées réalisées sur les 191 budgets annexes transport des GFP, la mission a recentré l'analyse sur les métropoles, portant les principaux projets de SERM.

Encadré 2 : Les modes de gestion existants parmi les AOM

Les données de l'enquête TCU gérées par le GART permettent de décrire les modes de gestion existants pour les transports en commun des AOM locales de l'échantillon (290 AOM). Six modes de gestion sont répertoriés dans l'enquête :

- délégation de service public ;
- marché public
- société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ;
- régie dotée de la seule autonomie financière ;
- régie dotée de personnalité morale ;
- société publique locale.

Une AOM peut faire appel à plusieurs modes de gestion, ce qui explique qu'il y ait plus de 290 modalités dans le tableau ci-dessous. Le recours à un mode de gestion faisant intervenir des entreprises privées (délégation de service public ou marché public) est largement majoritaire.

Tableau 10 : Modes de gestion des AOM locales en 2022

Délégation de service public	Marché public	SEMOP	Régie dotée de la seule autonomie financière	EPIC	SPL
205	183	2	23	17	26

Source : enquête TCU 2022 du GART.

Encadré 3 : les services publics industriels et commerciaux

Pour qu'une activité soit qualifiée de service publics industriel et commercial (SPIC), l'objet du service doit être identique ou assimilable à celui des activités généralement accomplies par des personnes privées. De manière générale, les activités d'intérêt général pour lesquelles la loi aménage un monopole de la puissance publique sont qualifiées de service public administratif (SPA).

Il doit également être financé pour l'essentiel par les redevances payées par les usagers en contrepartie de la prestation qui leur est fournie. La redevance perçue est calculée de manière à correspondre au coût réel du service. Au contraire, un SPA sera principalement financé par des recettes fiscales ou par des subventions.

Selon son mode de financement, une même activité de service public peut être considérée soit comme un SPA soit comme un SPIC. Par exemple le service public d'enlèvement des ordures ménagères est considéré comme un SPA lorsqu'il est financé par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; il est considéré comme un SPIC lorsqu'il est financé par une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. La redevance est proportionnelle au service rendu alors que dans le cas précédant la taxe est proportionnelle aux capacités du contribuable.

Source : CNFPT⁴⁸

Encadré 4 : Les budgets annexes

Parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités locales peuvent créer des régies pour suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) ou pour individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leurs compétences. Ces régies ont pour objet d'établir le coût réel d'un service et, s'agissant des SPIC, de s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité. On peut alors qualifier de "budget annexe" le budget d'une régie, créé en vertu des dispositions de l'article L. 2221-1 et suivants du CGCT, distinct du budget proprement dit, mais voté par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Il se distingue en cela des budgets « autonomes », ou « propres », qui sont votés par l'organe délibérant de la régie. Il n'existe pas de définition législative des budgets annexes.

Les organes délibérants peuvent créer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics. Pour suivre toute compétence d'un SPA, les collectivités peuvent, si elles le souhaitent, créer un budget, alors soumis à l'instruction budgétaire de la collectivité de rattachement (ex : M14 pour les communes). S'agissant d'un SPIC, le recours au budget annexe constitue en revanche une obligation⁴⁹. Ces budgets doivent être équilibrés et sont soumis à une instruction spécifique M4. Les collectivités ne peuvent pas prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre du SPIC.

Source : DGCL⁵⁰

⁴⁸

<https://encyclopedie.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/fiches/LescategoriesdeservicespublicsladistinctionSPASPIC/>

⁴⁹ Article L2224-1 du code général des collectivités territoriales : Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

⁵⁰ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2021/Colloc%20en%20chiffres/4B-Pr%C3%A9sentation%20budgets%20annexes_2021.pdf

Tableau 11 : Comparaison des budgets annexes transport et budgets consolidés des GFP-AOM ayant un BA, en Md€ courants

Agrégats	2019	2020	2021	2022	2023	Evol. 2019- 2023
Dépenses totales des BA transport des GFP-AOM ayant un BA (A)	6 128,1	5 542,8	5 508,6	5 939,7	6 692,6	9,2%
Dépenses totales des budgets consolidés des GFP-AOM ayant un BA (B)	28 390,4	27 546,0	28 893,4	30 851,6	33 098,6	16,6%
(A)/(B)	21,6%	20,1%	19,1%	19,3%	20,2%	-6,3%
Recettes totales des BA transport des GFP-AOM ayant un BA (C)	6 157,9	5 660,4	5 570,0	6 076,1	6 773,6	10,0%
Recettes totales des budgets consolidés des GFP-AOM ayant un BA (D)	28 348,9	28 280,7	29 036,6	31 240,2	33 192,4	17,1%
(C) / (D)	21,7%	20,0%	19,2%	19,4%	20,4%	-6,1%

Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL et données comptables brutes DGFIP, traitées par le PSD.

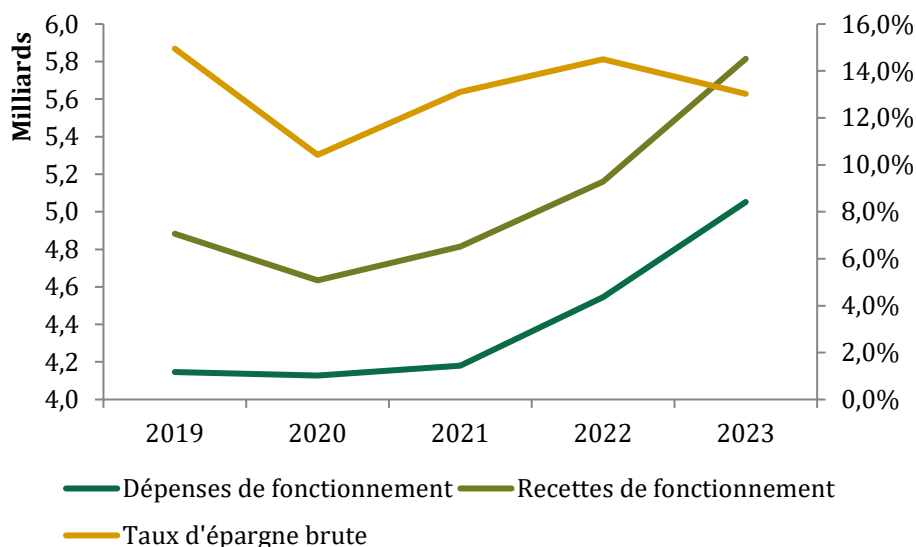
2.2.1. La situation financière des budgets annexes transports des GFP-AOM ne présente pas de signaux préoccupants, en revanche, leur analyse isolée n'est pas exhaustive puisqu'ils reçoivent une subvention du budget principal

2.2.1.1. En fonctionnement, les dépenses et recettes augmentent plus vite que l'inflation dégradant légèrement l'épargne brute des budgets annexes transport

Les dépenses et recettes de fonctionnement des budgets annexes transports des GFP-AOM s'élèvent, respectivement, à 5,1 Md€ et 5,8 Md€ en 2023. Ces deux agrégats connaissent un rythme de croissance similaire depuis 2019 (respectivement, + 21,8 % et + 19,1 % entre 2019 et 2023). Ces évolutions sont légèrement moins rapides que celles du budget consolidé (+23,3 % et + 20,8 %) ; le poids du budget des transports a connu une légère érosion sur la période (cf. tableau 11).

La dynamique à la hausse sur les dépenses et recettes de fonctionnement est plus rapide que l'inflation, dont le taux entre 2019 et 2023 s'élève à + 12,7 %. Une accélération de l'augmentation, plus sensible pour les dépenses que pour les recettes apparaît à partir entre 2021 et 2023 (+ 20,9 % pour les dépenses et +18,9 % pour les recettes). Ainsi, le taux d'épargne brute se dégrade légèrement sur la période, passant de 15,0 % en 2019 à 13,0 % en 2023. Il est en moyenne plus faible que le taux d'épargne brute des budgets consolidés des GFP-AOM étudiés *supra*. Cet indicateur est difficile à interpréter en lui-même pour un budget annexe qui reçoit une subvention du budget principal.

Graphique 21 : Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement (à gauche) et du taux d'épargne brute (à droite) des budgets annexes transport des GFP-AOM depuis 2019, en Md€



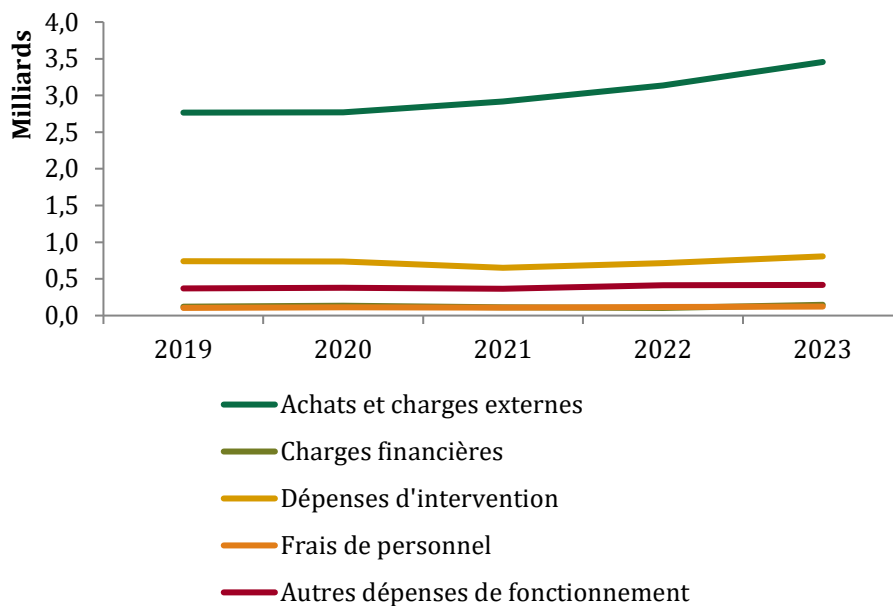
Source : Balances comptables des budgets annexes des GFP de la DGFIP.

Les achats et charges externes sont le principal composant des dépenses de fonctionnement des budgets annexes des GFP-AOM, ils représentent un montant de 3,5 Md€ en 2023 (voir graphique 22). Ils connaissent une croissance très dynamique puisque leur rythme est largement supérieur à l'inflation (cf. graphique 23). Entre 2019 et 2022, les achats et charges externes ont cru de + 25,0 %.

Il est ainsi complexe d'identifier les sous-jacents à la hausse des achats et charges externes car, dans les comptes des budgets annexes, les dépenses allant vers la sous-traitance générale ne sont pas détaillées en sous-compte par destination puisqu'ils sont composés d'un flux important allant vers le(s) exploitant(s) du réseau de transport de l'AOM. Si le détail était disponible cela permettrait d'identifier quelles catégories composent les achats courants des AOM, comme les dépenses d'énergie, l'achat de matériel de maintenance etc.

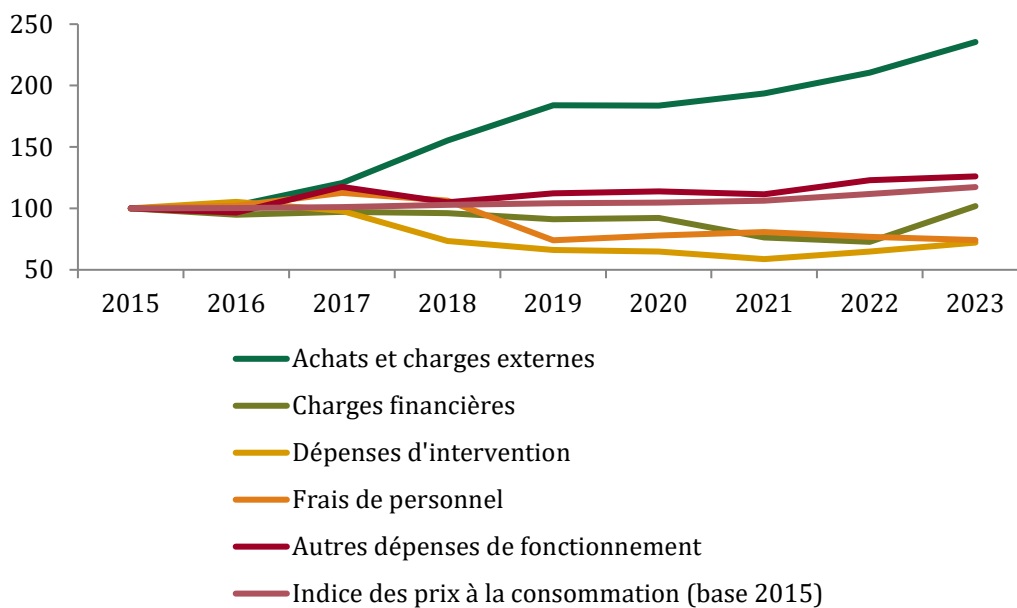
Annexe II

Graphique 22 : Évolution des dépenses de fonctionnement des budgets annexes des AOM entre 2019 et 2023, en €



Source : Balances comptables des budgets annexes des GFP de la DGFIP.

Graphique 23 : Évolution des dépenses de fonctionnement des budgets annexes des AOM entre 2019 et 2023, en base 100 2019



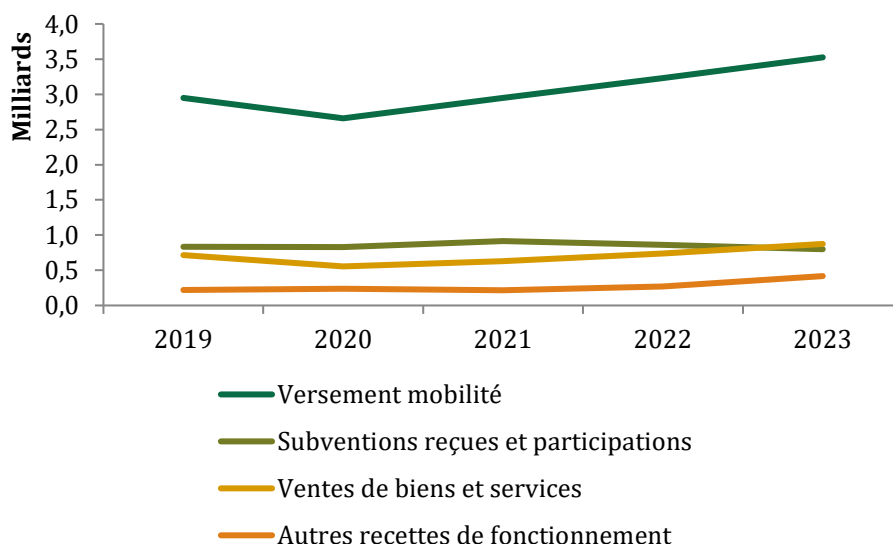
Source : Balances comptables des budgets annexes des GFP de la DGFIP et INSEE pour l'indice des prix à la consommation.

Les recettes de fonctionnement des budgets annexes transport sont principalement composées du versement mobilité, à hauteur de 3,5 Md € en 2023 (voir graphique 24). C'est cette composante des recettes qui détermine le rythme de croissance des recettes de fonctionnement, puisqu'elle représente la plus grosse part des recettes et a connu une croissance de 19,6 % significativement supérieure à l'inflation depuis 2019. Trois autres agrégats complètent les recettes de fonctionnement, il s'agit des :

- ◆ **subventions reçues et participations**, composées, entre autres, du versement provenant du budget principal, avec un montant de 0,8 M€ en 2023 ;
- ◆ **des produits issus de la vente de biens et services**, donc majoritairement des recettes tarifaires de la vente des billets à hauteur de 0,9 Md€ en 2023 ;
- ◆ **autres recettes de fonctionnement** pour 0,4 Md€ en 2023.

Les ventes de biens et services sont en hausse depuis 2019, avec un taux de croissance de + 22,1 %, malgré une forte baisse (- 22,5 % en 2020 à cause de la crise sanitaire). Cette hausse pourrait conjuguer le double effet des hausses tarifaires et de l'évolution de la fréquentation. Néanmoins, la fiabilité de ce chiffre doit être mise en perspective, les recettes pouvant être inscrites dans les comptes des délégataires plutôt que des AOM selon les termes des contrats. Il ne suffit pas à apprécier la politique tarifaire dans son ensemble.

Graphique 24 : Évolution des recettes de fonctionnement des budgets annexes des AOM entre 2019 et 2023, en Md€



Source : Balances comptables des budgets annexes des GFP de la DGFIP.

Encadré 5 : Contribution des GFP-AOM à l'équilibre des services de transports

Article L2224-2 du code général des collectivités territoriales

Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

Annexe II

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

L'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable :

1° Dans les communes de moins de 3 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, aux services de distribution d'eau et d'assainissement ;

1° bis Quelle que soit la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents, aux services de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

1° ter Quelle que soit la population des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, aux services de distribution d'eau et d'assainissement des eaux usées, pendant la période d'harmonisation des tarifications de l'eau et de l'assainissement après la prise de compétence par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

2° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices.

3° Quelle que soit la population des communes et groupements de collectivités territoriales, aux services publics de gestion des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.

4° Aux services de production d'électricité exploités dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 1412-1.

Lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut excéder le montant des sommes données au délégataire pour sujétions de service public et représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier.

Source : Code général des collectivités territoriales.

Le versement mobilité représente 3,5 Md€ sur le périmètre des budgets annexes transport des 191 GFP-AOM retenus pour l'analyse, soit 61% des recettes totales de VM hors Île-de-France (voir Annexe VI).

L'enquête TCU du GART permet d'obtenir des données plus précises sur les recettes tarifaires des AOM. En 2022, 193 réseaux ont répondu à l'enquête sur cette question. **Entre 2019 et 2022, les recettes tarifaires de ces réseaux sont tout juste revenues au niveau d'avant crise covid puisqu'elles étaient à 1,52 Md€ en 2019 et sont à 1,54 Md€ en 2022** (cf. tableau 12). Les données de 2023 n'étant pas encore disponibles, il n'est pas possible d'identifier si les recettes tarifaires poursuivent cette trajectoire. En tout état de cause, la fréquentation restait en 2023 inférieure à celle d'avant la crise sanitaire (- 7,8 %) (cf. chapitre 1).

Tableau 12 : Recettes tarifaires des AOM depuis 2019, d'après l'enquête TCU du GART en k€

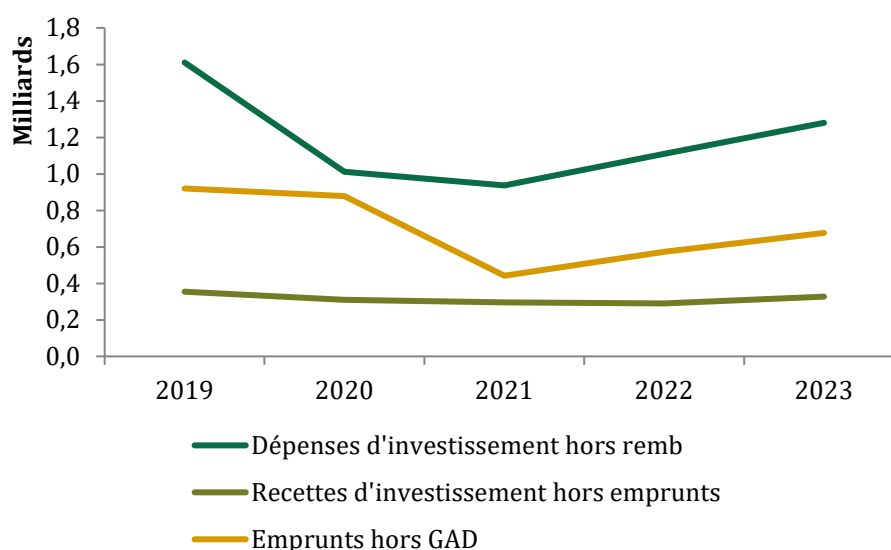
2019	2020	2021	2022
1 521 489	1 055 848	1 228 453	1 540 408

Source : Enquête TCU du GART. Périmètre : 193 réseaux répondant à l'enquête en 2022.

2.2.1.2. En investissement, les dépenses et recettes ont été tirées vers le bas par la crise sanitaire mais reprennent un rythme à la hausse depuis 2021

En 2023, les dépenses d'investissement des budgets annexes transport des GFP-AOM s'établissent à 1,7 Md€, et les recettes (y compris le produit des emprunts) à 932,4 M€ (cf. graphique 25). L'analyse de la section d'investissement des budgets annexes des AOM illustre une hausse des dépenses depuis 2021, sans que celles-ci n'aient retrouvé leur niveau d'avant crise sanitaire, puisqu'entre 2019 et 2023, les dépenses ont baissé de - 14,9 %. Les recettes hors emprunt ont également diminué, mais dans une moindre mesure, de -7,1 %. Les emprunts connaissent également une tendance baissière, en passant de 920,1 M€ en 2019 à 677,3 M€ en 2023, ils sont néanmoins sur une trajectoire à la hausse depuis 2021 (+ 53,3 % entre 2021 et 2023), qui accompagne la reprise de la croissance des dépenses d'investissement.

Graphique 25 : Évolution des dépenses et recettes d'investissement des budgets annexes des AOM, en Md€



Source : Balances comptables des budgets annexes des GFP de la DGFIP. Périmètre : 191 budgets annexes transport des AOM.

2.2.2. Les dépenses de transport des métropoles représentent 45 % des dépenses de transport des GFP-AOM ayant un budget annexe, elles connaissent une croissance dynamique depuis 2019, comme les recettes, dans une moindre mesure

La mission propose une analyse se concentrant sur les métropoles, qui représentent les AOM de taille les plus importantes.

En 2023, les dépenses des budgets annexes transport des métropoles, agrégeant la section de fonctionnement et d'investissement, représentaient 19,9 % des dépenses des métropoles tous budgets confondus. Ce ratio est de 19,2 % pour les recettes. Ces parts sont en augmentation depuis 2019, avec une forte croissance depuis 2021. Cette évolution est différente de celle que l'on constate pour l'ensemble des GFP-AOM (voir *supra*) où ce ratio a, au contraire, légèrement diminué alors même que les dépenses totales des BA transport des métropoles pèsent pour 45 % des dépenses totales des BA transport des GFP-AOM qui ont un budget annexe transport.

Annexe II

Par ailleurs, les dépenses et recettes des budgets annexes transport des métropoles augmentent plus vite que celles de leurs budgets consolidés (respectivement + 41,7 % et + 39,0 % contre +17,1 % et +16,7 %). Pour s'affranchir des effets de périmètre⁵¹ qui peuvent en partie expliquer le niveau très élevé de ces taux d'évolution, la mission a comparé le niveau de l'écart de dynamique de croissance entre recettes et dépenses entre 2019 et 2023. Pour les budgets annexes transport des métropoles, cet écart est de -2,7 % et pour leurs budgets consolidés de -0,4 % là où ils sont respectivement de + 0,8 % et de + 0,5 % sur le périmètre des 191 GFP AOM ayant un budget annexe transport étudiés. **Ces derniers chiffres confirment une plus grande difficulté pour les métropoles à maîtriser les budgets transports que les autres GFP-AOM.**

Tableau 13 : Comparaison des budgets annexes transport et budgets consolidés des métropoles, en Md€ courants

Agrégats	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évol. 2019-2023
Dépenses totales des BA transport des métropoles (A)	3,0	3,5	3,6	3,5	3,9	4,3	41,7%
Dépenses totales des budgets consolidés des métropoles (B)	18,5	19,6	18,5	19,3	20,4	21,6	17,1%
(A)/(B)	16,4%	17,9%	19,3%	18,3%	19,2%	19,9%	21,0%
Recettes totales des BA transport des métropoles (C)	3,0	2,9	3,0	3,5	3,5	4,1	39,0%
Recettes totales des budgets consolidés des métropoles (D)	18,4	19,5	19,1	19,2	20,6	21,5	16,7%
(C)/(D)	16,1%	14,9%	15,6%	18,0%	17,1%	19,2%	19,1%

Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL et données comptables brutes DGFIP, traitées par le PSD.

Une analyse plus poussée a été réalisée par la mission sur les BA transport d'un périmètre comprenant les métropoles et les trois syndicats TISSEO⁵², SMMAG⁵³ et SYTRAL⁵⁴.

En 2023, les dépenses de fonctionnement de chacune de ces AOM varient entre 737,8 M€ pour la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et 58,3 M€ pour Metz Métropole. Au total, les dépenses de fonctionnement dépassent les 100 M€ pour onze de ces AOM. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence et le SYTRAL ont des dépenses de fonctionnement largement supérieures aux autres AOM métropoles, puisqu'elles s'établissent au-dessus de 600 M€. Ces dépenses de fonctionnement varient de 200 € par habitant pour la métropole Toulon Provence Méditerranée à 550 € par habitant pour le Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG). En considérant la dépense par habitant, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence n'arrive plus qu'au 5^{ème} rang et le SYTRAL au 10^{ème}.

⁵¹ Certaines AOM ont, par exemple, internalisé dans leurs comptes les recettes tarifaires pendant cette période ou mis en service des offres supplémentaires.

⁵² Toulouse

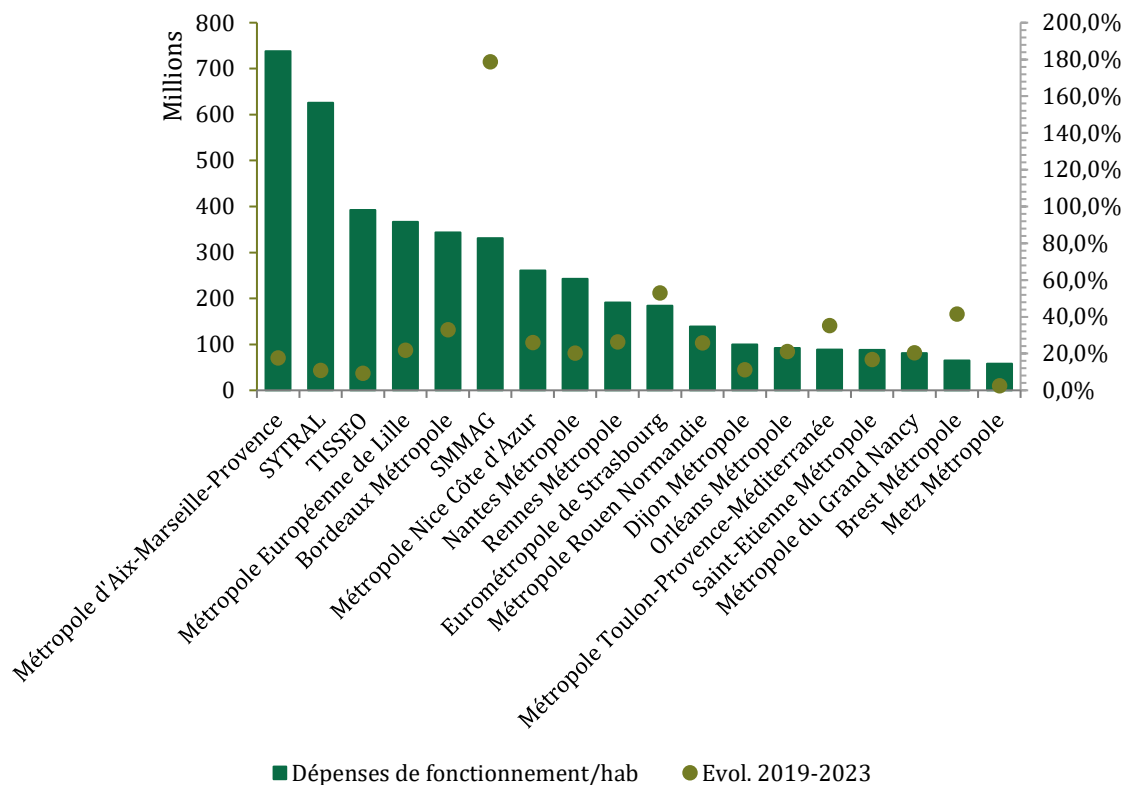
⁵³ Grenoble

⁵⁴ Lyon

Annexe II

En écartant le point singulier de Grenoble⁵⁵, le taux de croissance⁵⁶ entre 2019 et 2023 s'établit en moyenne à 23,1 %, variant entre + 52,9 % pour l'Eurométropole de Strasbourg dont les dépenses sont passées de 120,3 M€ à 184,0 M€ et +2,4 % pour Metz Métropole pour qui les dépenses de fonctionnement s'établissent à 58,3 M€ en 2023.

Graphique 26 : Dépenses de fonctionnement des BA transport des métropoles en M€ (axe de gauche) et leurs taux de croissance total entre 2019 et 2023 des BA transport (axe de droite)

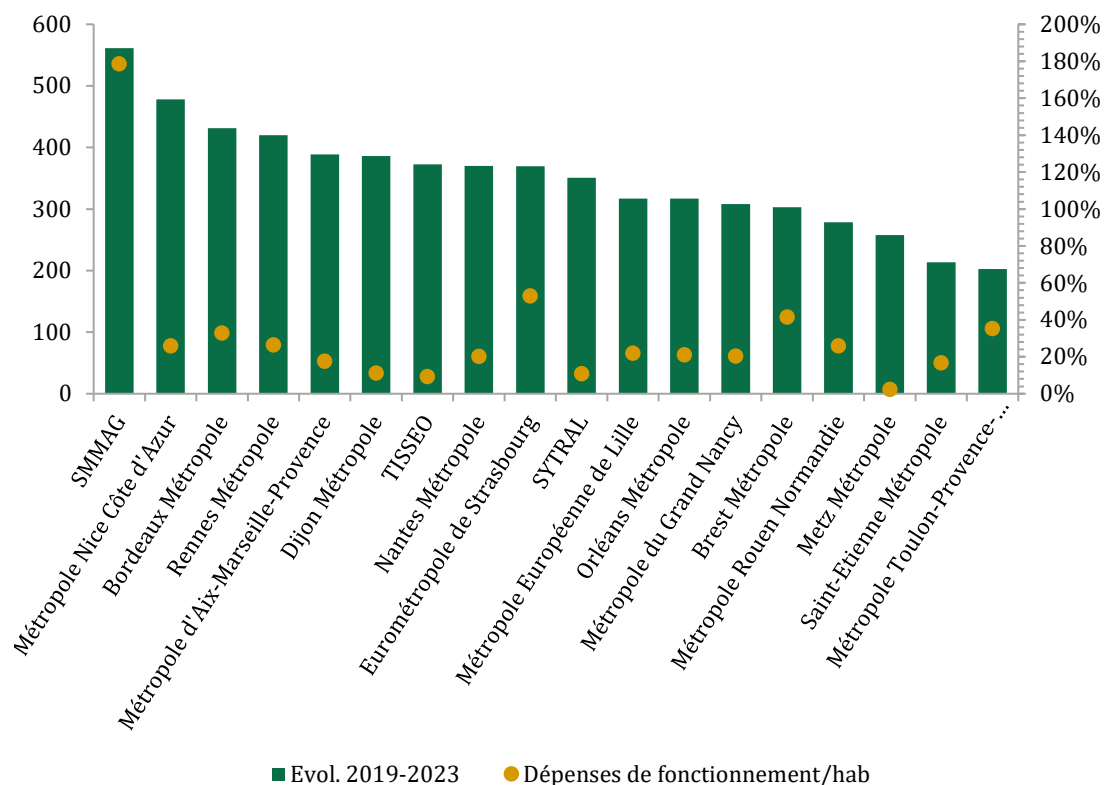


Source : Balances comptables de la DGFIP, retraitées par le PSD. Note : le SMMAG reflète un taux de croissance singulier car, en 2019, le Syndicat mixte des Transports en Commun (SMTTC) de Grenoble est devenu le SMMAG en intégrant Communauté de communes Le Grésivaudan et la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

⁵⁵ Ce point singulier est exclu car, en 2019, le Syndicat mixte des Transports en Commun (SMTTC) de Grenoble est devenu le SMMAG en intégrant Communauté de communes Le Grésivaudan et la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

⁵⁶ Le taux utilisé ici n'est pas corrigé des effets de périmètre (voir note de bas de page n°47).

Graphique 27 : Dépenses de fonctionnement par habitant des BA transport des métropoles en €/hab (axe de gauche) et leurs taux de croissance total entre 2019 et 2023 des BA transport (axe de droite)



Source : Balances comptables de la DGFIP, retraitées par le PSD. Note : le SMMAG reflète un taux de croissance singulier car, en 2019, le SMTC de Grenoble est devenu le SMMAG en intégrant Communauté de communes Le Grésivaudan et la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

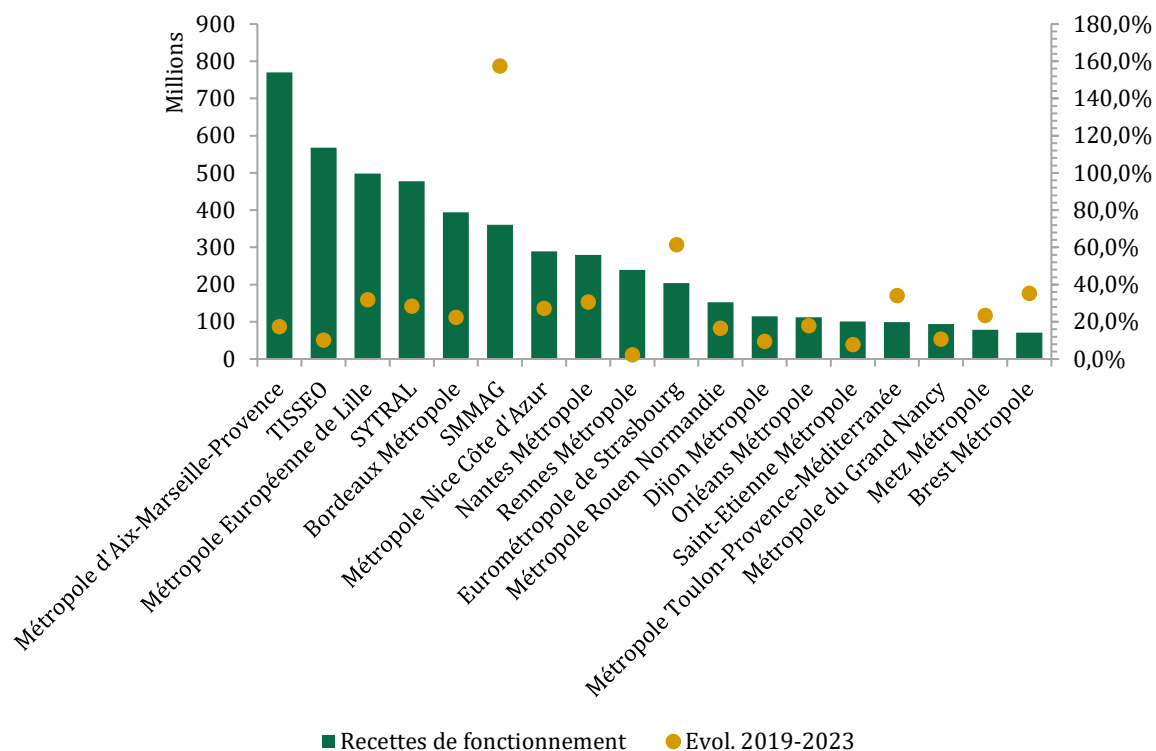
S'agissant des recettes, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence est celle présentant le montant le plus important, à hauteur de 769,5 M€ en 2023, supérieur de 200 M€ à la deuxième AOM de la liste, TISSEO, dont les recettes de fonctionnement sont à 658,0 M€ (cf. graphique 28). La métropole ayant les recettes les plus faibles est Brest Métropole, avec 71,2 M€ en 2023. Ces recettes de fonctionnement varient ainsi de 225 € par habitant pour la métropole Toulon Provence Méditerranée à 612 € par habitant pour le SMMAG. En considérant la dépense par habitant, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence n'arrive plus qu'au 10^{ème} rang et le SYTRAL au 16^{ème}.

Toutes les métropoles et les trois syndicats connaissent une croissance de leurs recettes de fonctionnement, en moyenne à + 22,8 %, un rythme similaire aux dépenses. L'Eurométropole de Strasbourg est à nouveau celle avec le taux de croissance le plus élevé, à +61,4 %⁵⁷, tandis que celui de Rennes métropole n'atteint que +2,3 %.

⁵⁷ Comme pour les dépenses, ce chiffre tient compte d'effets de périmètre.

Annexe II

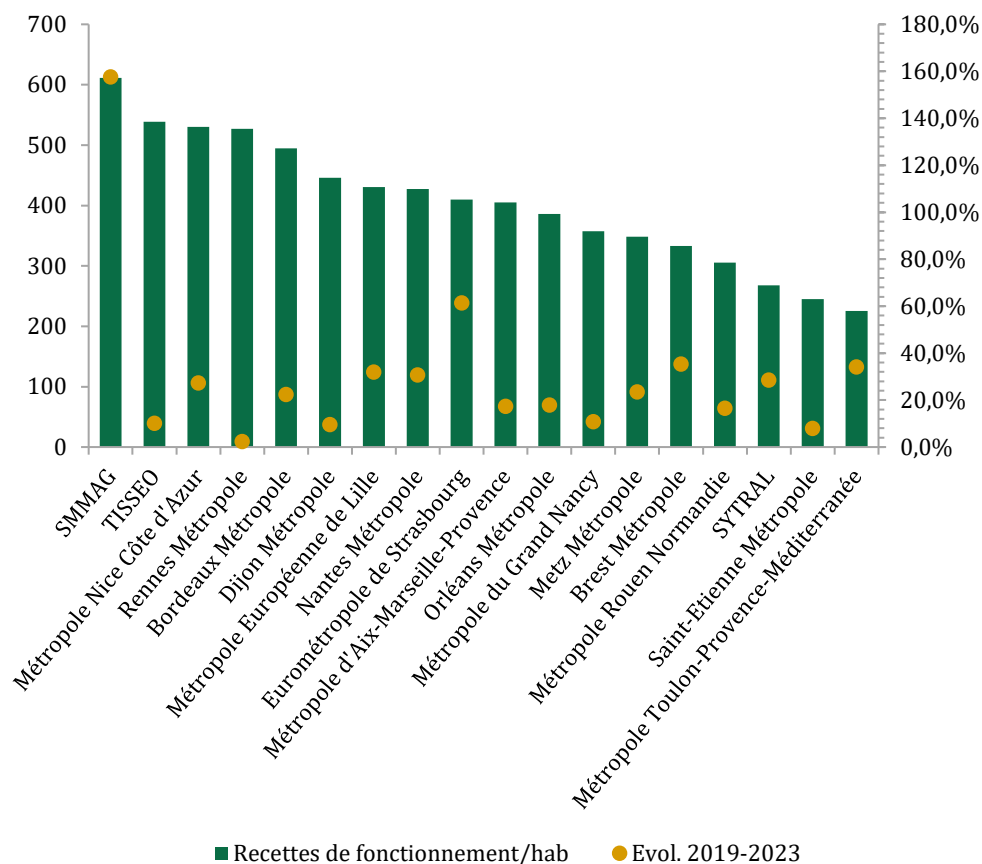
Graphique 28 : Recettes de fonctionnement des BA transport des métropoles en M€ (axe de gauche) et leurs taux de croissance total entre 2019 et 2023 des BA transport (axe de droite)



Source : Balances comptables de la DGFIP, retraitées par le PSD. Note : le SMMAG reflète un taux de croissance singulier car, en 2019, le SMTC de Grenoble est devenu le SMMAG en intégrant Communauté de communes Le Grésivaudan et la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Annexe II

Graphique 29 : Recettes de fonctionnement par habitant des BA transport des métropoles en €/hab (axe de gauche) et leurs taux de croissance total entre 2019 et 2023 des BA transport (axe de droite)



Source : Balances comptables de la DGFIP, retraitées par le PSD. Note : le SMMAG reflète un taux de croissance singulier car, en 2019, le SMTC de Grenoble est devenu le SMMAG en intégrant Communauté de communes Le Grésivaudan et la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

S'agissant des recettes tarifaires, en utilisant la base de données TCU et en ne sélectionnant que les métropoles (ainsi que Lyon, Grenoble et Toulouse), une tendance à la baisse est observée entre 2019 et 2022. Elle est à mettre en rapport avec la baisse de fréquentation suite à la crise sanitaire. Seules quatre métropoles connaissent une croissance de leurs recettes (Aix-Marseille, Rennes, Metz et Toulon) et dépassent donc le niveau de 2019 en 2022. Parmi celles dont les recettes ont diminué, six ont connu une baisse de plus de 15 %, il s'agit de Brest, Montpellier, Nancy, Nantes, Saint-Etienne et Strasbourg.

Tableau 14 : Recettes tarifaires des métropoles depuis 2019, en M€

Nom Réseau	2019	2020	2021	2022	Evol. 2019-2022
LYON	267 295	171 996	199 701	233 440	-12,7%
AIX MARSEILLE PROVENCE	110 585	78 606	96 771	112 790	2,0%
TOULOUSE	102 230	66 570	81 481	100 382	-1,8%
LILLE	97 841	66 111	76 297	85 019	-13,1%
BORDEAUX	82 284	55 537	71 616	72 757	-11,6%
NANTES	74 255	52 867	54 337	60 639	-18,3%
STRASBOURG	61 885	41 531	48 012	52 295	-15,5%
NICE	45 949	28 141	33 842	44 206	-3,8%
RENNES	41 799	29 160	34 443	42 011	0,5%

Annexe II

Nom Réseau	2019	2020	2021	2022	Evol. 2019-2022
GRENOBLE	38 771	27 725	27 659	33 094	-14,6%
ROUEN	31 480	22 417	26 509	29 841	-5,2%
MONTPELLIER	44 055	27 819	29 093	27 839	-36,8%
TOULON	26 454	20 612	26 498	26 960	1,9%
TOURS	25 652	17 776	21 590	22 355	-12,9%
DIJON	21 703	14 731	17 146	20 115	-7,3%
ORLEANS	18 758	12 907	15 344	17 951	-4,3%
METZ	14 592	10 745	12 630	14 745	1,0%
SAINT-ETIENNE	18 420	13 451	14 674	14 673	-20,3%
NANCY	16 419	10 802	11 134	12 612	-23,2%
CLERMONT-FERRAND	14 307	8 885	11 393	12 322	-13,9%
BREST	15 611	9 280	10 650	11 726	-24,9%
Total métropole	1 170 345	787 669	920 820	1 047 772	-10,5%

Source : Enquête TCU du GART. Périmètre : uniquement les métropoles, y compris Toulouse, Lyon et Grenoble.

2.3. L'épargne brute des syndicats de transport se dégrade sous l'effet d'une baisse plus rapide des recettes que des dépenses de fonctionnement, en parallèle, seules leurs dépenses d'investissement sont à la hausse

En 2023, sur 8 777 syndicats⁵⁸, 27 d'entre eux exerçaient la compétence d'AOM.

Afin de compléter l'analyse des AOM locales, la mission a analysé la situation financière des syndicats de transport, à partir des balances comptables consolidées des syndicats issues de l'OFG en ne conservant que les syndicats qui ont la compétence d'AOM (identifiés grâce à la liste des AOM du CEREMA). Elle a ainsi analysé les balances comptables consolidées de 24 syndicats de transport ainsi que le SYTRAL⁵⁹.

En 2023, les dépenses de fonctionnement des syndicats de transport s'élevaient à 1 415,6 M€, connaissant une légère baisse de - 3,7 % depuis 2019 (cf. tableau 15). Les recettes de fonctionnement connaissent une diminution plus importante de - 21,3 %, entraînant une dégradation de l'épargne brute, qui reste néanmoins positive, à hauteur de 307,3 M€. Cette diminution est rendue visible par une baisse du versement mobilité (passant de 1,2 Md€ à 1,0 Md€, - 16,3%), des subventions et participations reçues (0,5 Md€ à 0,3 Md€, - 34,2 %) et des concours de l'État.

Côté investissement, les dépenses et recettes (hors emprunts) connaissent deux tendances contraires, avec respectivement une hausse de +19,8 %, tirée par les dépenses d'équipement et une baisse de - 27,1 %, s'expliquant par une diminution de tous les composants des recettes d'investissement⁶⁰.

⁵⁸ Source : Les finances publiques locales 2024 - Juillet 2024- Cour des Comptes

⁵⁹ Le SYTRAL a longtemps été un syndicat avant de prendre le statut d'établissement public. La mission a choisi de l'intégrer à cette catégorie.

⁶⁰ Dans les agrégats comptables de l'OFGL, trois sous-agrégats sont présentés : dotation FCTVA, autres dotations et subventions et autres recettes d'investissement).

Encadré 6 : Les syndicats

Les syndicats exercent quatre activités principales : collecte et traitement des ordures ménagères, eau et assainissement, transport collectif de voyageurs et production et la distribution d'énergie. Ils présentent une situation financière diversifiée en fonction de la nature de leur activité. En 2023, l'ensemble des principaux paramètres financiers des syndicats a été dynamique. En particulier, les syndicats ont continué à investir en mobilisant une épargne nette de remboursements d'emprunts en hausse, malgré une progression encore plus rapide des charges que des produits de fonctionnement, et en augmentant leurs dettes financières.

Ils présentent de grandes disparités de poids financier. Leurs charges réelles de fonctionnement vont ainsi de quelques milliers d'euros à 0,4 Md€. Elles s'élèvent en moyenne à 1,5 M€ et leur valeur médiane atteint 0,2 M€.

Leur situation est variée selon leur activité :

- Les syndicats de collecte et traitement des ordures ménagères : une chute de l'épargne, des investissements en baisse ;
- Les syndicats d'eau et d'assainissement : une augmentation des dépenses d'investissement financée par l'épargne et par l'emprunt ;
- Les syndicats de transport : une forte hausse des investissements principalement financée par l'emprunt ;
- Les syndicats de production et de distribution d'énergie : une légère diminution des dépenses d'investissement malgré l'augmentation de l'épargne et la faiblesse de l'endettement.

Source : Les finances publiques locales 2024 - Juillet 2024- Cour des Comptes.

Tableau 15 : Agrégats financiers des syndicats de transport en 2019, 2022 et 2023, en M€

Agrégats	2019	2022	2023	Evol. 2019- 2023
Dépenses totales	2 517,2	1 967,7	2 407,7	-4,4%
Dépenses totales hors remboursement	2 290,6	1 714,3	2 205,0	-3,7%
Dépenses de fonctionnement	1 631,7	1 304,3	1 415,6	-13,2%
Achats et charges externes	863,9	557,7	613,1	-29,0%
Charges financières	145,8	109,1	116,1	-20,4%
Dépenses d'intervention	521,3	460,6	501,0	-3,9%
Subventions aux personnes de droit privé	240,7	184,7	186,8	-22,4%
Frais de personnel	35,5	28,9	30,1	-15,1%
Autres dépenses de fonctionnement	65,3	148,0	155,3	138,0%
<i>Epargne brute</i>	<i>557,4</i>	<i>312,3</i>	<i>307,3</i>	<i>-44,9%</i>
<i>Epargne nette</i>	<i>330,7</i>	<i>58,9</i>	<i>104,6</i>	<i>-68,4%</i>
Dépenses d'investissement	885,5	663,4	992,0	12,0%
Dépenses d'investissement hors remboursement	658,9	410,0	789,3	19,8%
Dépenses d'équipement	626,2	393,1	775,6	23,9%
Remboursements d'emprunts hors GAD	226,7	253,4	202,7	-10,6%
Subventions d'équipement versées	0,6	1,1	1,6	169,2%
Autres dépenses d'investissement	32,1	15,7	12,1	-62,2%

Source : Balances comptables consolidées des syndicats de l'OFGL.

Tableau 16 : Agrégats financiers pour les recettes des syndicats de transport en 2019, 2022 et 2023, en M€

Agrégats	2019	2022	2023	Evol. 2019- 2020
Recettes totales	2 434,2	1 965,5	2 345,2	-3,7%
Recettes totales hors emprunts	2 351,1	1 722,1	1 841,1	-21,7%
Recettes de fonctionnement	2 189,1	1 616,6	1 723,0	-21,3%
Impôts et taxes	1 207,3	937,8	1010,1	-16,3%

Annexe II

Agrégats	2019	2022	2023	Evol. 2019-2020
Autres impôts et taxes	1 207,3	937,8	1010,1	-16,3%
Versement transport	1 208,0	937,9	1010,5	-16,3%
Concours de l'État	2,2	2,0	2,0	-9,4%
Autres dotations de fonctionnement	1,8	1,8	1,8	-0,2%
Subventions reçues et participations	468,4	294,3	308,0	-34,2%
Ventes de biens et services	437,1	198,3	212,9	-51,3%
Autres recettes de fonctionnement	74,1	184,1	189,9	156,3%
Recettes d'investissement	245,1	348,9	622,2	153,9%
Recettes d'investissement hors emprunts	162,0	105,5	118,1	-27,1%
FCTVA	2,8	0,7	0,5	-81,1%
Autres dotations et subventions	82,6	59,8	65,5	-20,7%
Autres recettes d'investissement	76,7	45,0	52,1	-32,0%
Emprunts hors GAD	83,1	243,4	504,1	506,9%

Source : Balances comptables consolidées des syndicats de l'OFGL.

Encadré 7 : Les syndicats de transport

D'après la cour des comptes, en 2023, les syndicats de transport ont représenté 15 % des charges réelles de fonctionnement (1,7 Md€) et 11 % des dépenses réelles d'investissement des syndicats (0,9 Md€).

Les recettes réelles de fonctionnement des syndicats de transport (2,0 Md€) ont fortement augmenté (+ 7,9 %). Cette évolution reflète la hausse, dans les mêmes proportions, du versement mobilité qui les compose pour moitié (1,0 Md€, + 7,9 %), sous l'effet de la croissance de la masse salariale qui en constitue l'assiette (+ 5,7 % pour le secteur privé) et de hausses de taux. Les produits de services, domaines et ventes directes (0,3 M€, soit 14,3 % des produits) ont également été très dynamiques (+ 11,4 %).

Seuls deux des neuf syndicats ayant bénéficié en 2021 d'avances versées par l'État aux autorités organisatrices de mobilité¹¹⁸ ont commencé à les rembourser (pour 2,2 M€ au total). Le solde à régler atteint 90 M€.

Les charges réelles de fonctionnement ont été encore plus dynamiques que les recettes (+ 8,4 %), sous l'effet des hausses d'achats de biens et services (0,8 Md€, soit la moitié des charges, en hausse de 9,4 %) et des subventions (0,5 Md€, soit le tiers des charges, en hausse de 8,8 %).

La conjonction de l'augmentation de l'épargne brute (+ 6 %) et de la diminution des remboursements d'emprunts, a presque doublé l'épargne nette (0,2 Md€).

Les dépenses réelles d'investissement (0,9 Md€) ont plus que doublé (+ 114,6% en 2023), après deux années de forte hausse (+ 21,4% en 2022 et + 23,5% en 2021) qui faisaient suite à une chute en 2020 (- 12,9%).

Cet effort d'investissement a principalement été financé par l'emprunt, ce qui a porté l'encours de la dette à 3,6 Md€ (+ 9,8 %). Le ratio de désendettement est passé de 8,2 à 9,9 années ; 17 % des syndicats de transport dépassent le seuil d'alerte de douze années.

Source : Les finances publiques locales 2024 - Juillet 2024- Cour des Comptes.

3. La mission n'a pas identifié de signal d'alerte quant à la santé financière des GFP-AOM qui constituent la très grande majorité des AOM

3.1. Les indicateurs de santé financière de la majorité des GFP-AOM restent en-deçà des seuils d'alerte définis par les institutions financières

Il existe plusieurs ratios financiers permettant d'analyser la situation financière des collectivités. La mission en a retenu quatre permettant de couvrir différents aspects de la santé financière des AOM (cf. tableau 17) :

- ◆ le taux d'épargne brute, analysé *supra* ;
- ◆ la capacité de désendettement, qui permet d'estimer en combien d'années d'exercices budgétaires la collectivité peut rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute chaque année ;
- ◆ la marge d'autofinancement courant, soit le rapport entre les charges de fonctionnement réelles augmentées de l'annuité de la dette en capital et les produits de fonctionnement réels. Ce ratio décrit la capacité d'une collectivité à financer ses investissements une fois ses dépenses de fonctionnement et sa dette payées. Elle met en lumière les marges de manœuvre de la collectivité pour développer son territoire sans avoir recours à l'endettement. Un ratio supérieur à 100 % indique une situation potentiellement tendue critique puisqu'il implique une épargne nette négative (i.e. les recettes de fonctionnement, une fois les dépenses de fonctionnement couvertes ne suffisent pas à couvrir l'annuité de la dette en capital). Cette situation est critique si elle se répète car elle indique l'absence structurelle d'excédent de fonctionnement pour financer les investissements et contraint donc la capacité de la collectivité à investir et à recourir à l'endettement ;
- ◆ le taux d'endettement, qui rapporte l'encours de dette aux recettes de fonctionnement permettant de mesurer la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse.

Sur certains de ces indicateurs, la DGFIP a défini des seuils d'alerte, c'est le cas pour la capacité de désendettement pour laquelle l'alerte est placée à un seuil de 12 ans pour les EPCI.

Tableau 17 : Moyennes des indicateurs financiers des GFP-AOM depuis 2019

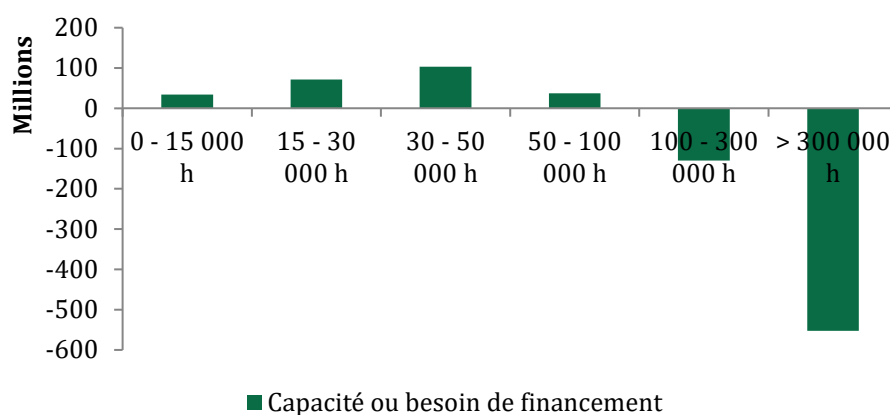
Indicateur	2019	2020	2021	2022	2023	Evol. 2019- 2023
Taux d'épargne brute	18,2%	18,8%	18,3%	19,0%	18,5%	1,6%
Marge d'autofinancement courant	88,9%	88,8%	88,8%	48,1%	28,1%	-68,4%
Taux d'endettement	80,3%	82,9%	80,3%	75,8%	71,0%	-11,6%
Capacité de désendettement	6,0	5,0	3,5	5,6	4,5	-24,7%

Source : Balances comptables consolidées de l'OFGL des GFP-AOM.

3.1.1. Du fait d'un accroissement de leur besoin de financement, la capacité de désendettement de la moitié des GFP s'est dégradée

Le besoin de financement, égal à la différence entre les recettes totales et les dépenses totales avant mouvements sur la dette, **s'élève pour les GFP-AOM à - 437,9 M€ en 2023, après une capacité de financement positive de + 9,2 M€ en 2022** (cf. graphique 30). L'existence d'un besoin de financement traduit une situation d'insuffisance de ressources pour couvrir les dépenses. La section de fonctionnement devant être à l'équilibre, cette situation est causée par la dynamique des dépenses et recettes en investissement (voir *supra*), la hausse des dépenses étant plus dynamique que les recettes.

Graphique 30 : Capacité ou besoin de financement des GFP-AOM en 2023 en fonction de la strate de population (en M€)



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

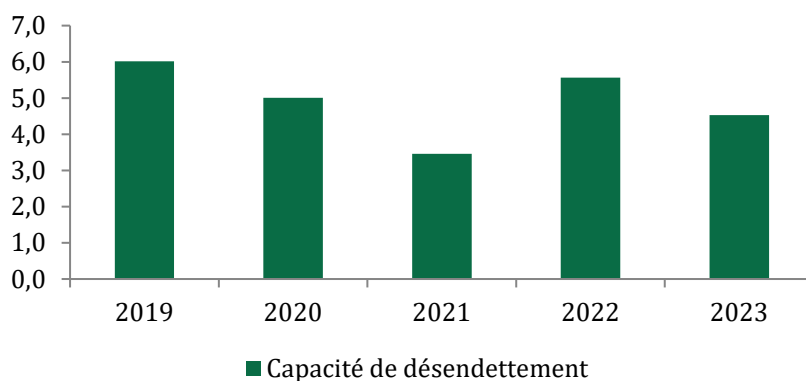
Le besoin de financement de 2023 concerne les GFP de plus de 100 000 habitants alors que ceux des strates inférieures connaissent, à l'inverse, une capacité de financement. Ce montant négatif pour les strates de plus de 100 000 habitants s'explique, en grande partie, par l'augmentation sensible de leurs dépenses d'investissement alors que leurs recettes d'investissement baissent dans le même temps ou au moins progressent moins vite (voir 2.1.2). (cf. graphique 19).

Annexe II

En moyenne, pour les GFP-AOM, la capacité de désendettement est de 4,5 ans en 2023, en amélioration par rapport à 2022 (cf. graphique 31). Sur toute la période 2019-2023, le ratio de désendettement est resté inférieur à six ans, bien en deçà des douze ans qui représentent le seuil d'alerte de la DGFIP.

Dans son baromètre 2024, l'AFL indique que la capacité de désendettement intercommunale dans son ensemble est au même niveau à 4,6 années en 2023, versus 5 ans en 2021 et 4,6 ans en 2022 également.

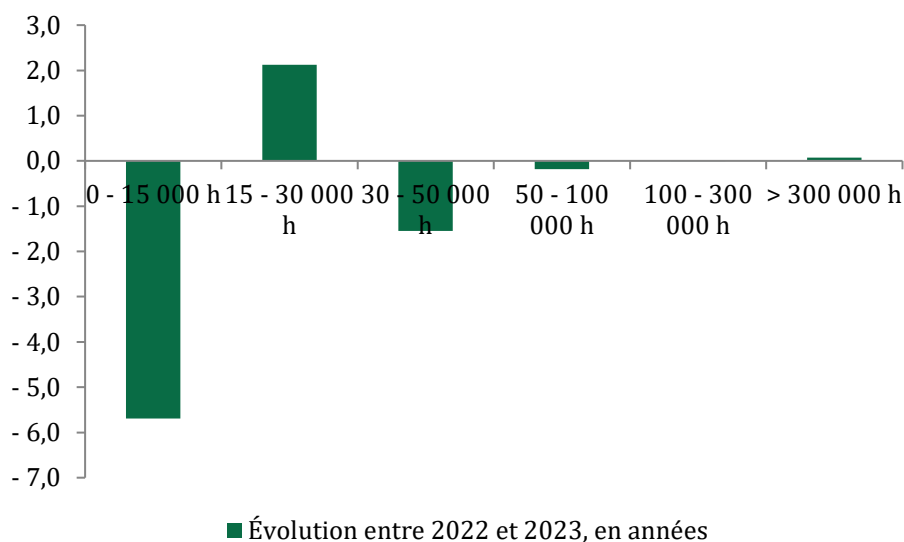
Graphique 31 : Capacité de désendettement moyenne des GFP-AOM depuis 2019, en années



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Néanmoins, cette amélioration ne doit pas masquer l'hétérogénéité existant entre les 672 GFP-AOM étudiés. Afin de rendre compte de ces différences, la mission a conduit une analyse par strates de population, rendant visible les tendances relatives à l'évolution de cet indicateur par taille de collectivité (cf. graphique 32).

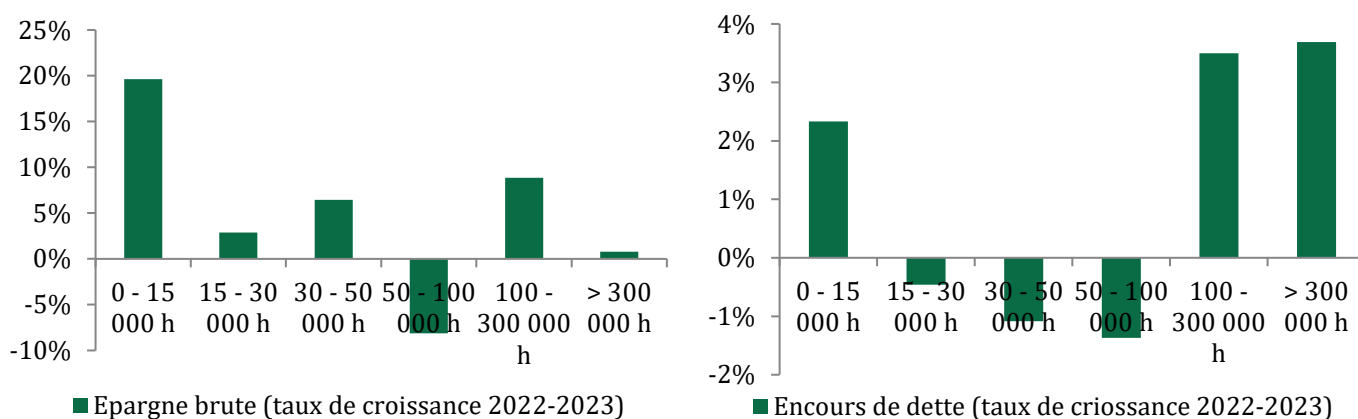
Graphique 32 : Évolution de la capacité de désendettement entre 2022 et 2023 des GFP-AOM, par strate de population, en années



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Le délai de désendettement décroît en 2023 pour certaines strates de GFP (globalement les GFP de petite taille et taille moyenne). Pour les plus grands GFP, ceux comptant plus de 100 000 habitants, il est constant. Pour les strates connaissant une décroissance, ce mouvement est dû à une forte accélération de l'épargne brute alors que l'encours de la dette baisse ou augmente sensiblement moins vite. Pour la strate des plus de 100 000 habitants, le mouvement est inverse : l'épargne brute croît moins vite alors que l'encours de la dette augmente (cf. graphique 33).

Graphique 33 : Évolution des composants de la capacité de désendettement (épargne brute à gauche et encours de dette à droite) entre 2022 et 2023, par strate de population



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

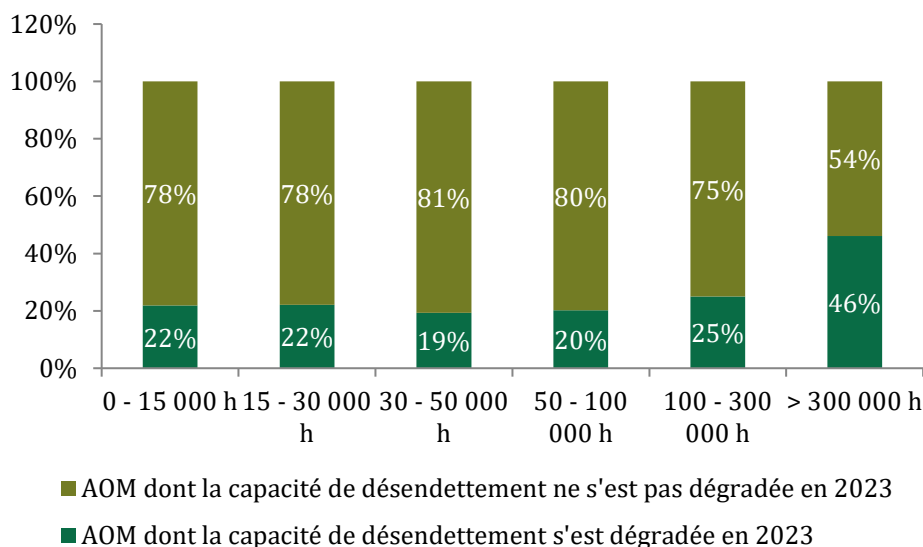
Entre 2022 et 2023, un peu moins de la moitié des GFP-AOM ont vu leur capacité de désendettement se dégrader. En 2023, parmi ces 287 GFP-AOM, 145 ont une capacité de désendettement moins bonne que la moyenne. Les GFP de plus de 300 000 habitants (cf. graphique 34) sont surreprésentées au sein de ces 145 AOM, puisque six AOM sur les 13 appartenant à cette catégorie ont connu une dégradation de leur capacité de désendettement. Il s'agit de :

- ◆ Bordeaux Métropole dont la capacité de désendettement s'élève à 5,1 ans en 2023 ;
- ◆ Montpellier Méditerranée Métropole dont la capacité de désendettement s'élève à 10,2 ans en 2023 ;
- ◆ Rennes Métropole dont la capacité de désendettement s'élève à 7,7 ans en 2023 ;
- ◆ Saint-Etienne Métropole dont la capacité de désendettement s'élève à 5,9 ans en 2023 ;
- ◆ Communauté urbaine Angers Loire Métropole dont la capacité de désendettement s'élève à 6,3 ans en 2023 ;
- ◆ Eurométropole de Strasbourg dont la capacité de désendettement s'élève à 5,1 ans en 2023.

Sur ces six GFP-AOM, deux peuvent être considérées comme ayant une capacité de désendettement particulièrement dégradée, il s'agit de la métropole de Montpellier dont la durée s'approche du seuil d'alerte de douze ans, et Rennes Métropole.

Annexe II

Graphique 34 : Répartition des AOM dont la capacité de désendettement s'est dégradée en 2023 par strate de population



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Enfin, il existe **29 AOM pour lesquelles la capacité de désendettement dépasse le seuil d'alerte de douze ans**, elles sont présentées dans le tableau 18. Il s'agit de communautés de communes pour la plupart, de deux communautés d'agglomérations et **d'une métropole** (Nice Métropole, cf. encadré 8).

Tableau 18 : AOM dont la capacité de désendettement dépasse 12 ans en 2023

Nom AOM	Capacité de désendettement (en années)
CC des Portes de Romilly-sur-Seine	12,7
CC de la Plaine Dijonnaise	13,3
CC du Nogentais	126,1
Métropole Nice Côte d'Azur	13,9
CC Aunis Atlantique	17,2
CC Haut Val de Sèvre	13,9
CC du Sud Avesnois	14,9
CC des 7 Vallées	15,9
CC Vallées de l'Orne et de l'Odon	15,9
CA du Grand Annecy	12,0
CC de Hanau-La Petite Pierre	22,4
CC Bazois Loire Morvan	14,8
CC Terroir de Caux	16,6
CA d'Épinal	13,7
CC du Grand Autunois Morvan	12,6
CC Couesnon Marches de Bretagne	12,6
CC Tille et Venelle	13,2
CC d'Arcis,Mailly,Ramerupt	17,3
CC Sud Sarthe	13,5
CC de Ventadour - Egletons - Monédières	12,6
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	22,8
CC Poher communauté	14,0
CC Blavet Bellevue Océan Communauté	23,3
CC du Pays de Phalsbourg	21,7
CC du Pays Solesmois	21,4
CC du Centre du Haut-Rhin	29,1

Annexe II

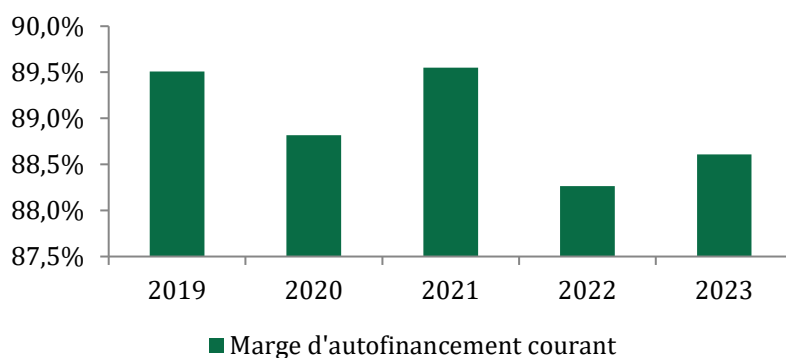
Nom AOM	Capacité de désendettement (en années)
CC de Londinières	31,5
CC Vaison Ventoux	13,0
CA CIVIS (Communauté Intercommunale des Villes Solidaires)	21,5

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

3.1.2. Le recours à l'emprunt est maîtrisé pour la majorité des GFP-AOM, avec un taux d'endettement moyen en diminution entre 2022 et 2023

La marge d'autofinancement courant des GFP-AOM est stable depuis 2019, elle s'établit autour de 88 % en moyenne (cf. graphique 35). Néanmoins, une analyse détaillée révèle que 56 GFP-AOM ont une marge d'autofinancement courant supérieure à 100 % en 2023, ce qui signifie que les recettes de fonctionnements sont inférieures à la somme des dépenses de fonctionnement et des remboursements de la dette (cf. tableau 19). Il s'agit principalement de communautés de communes (pour 51 d'entre eux) et à la marge de cinq communautés d'agglomération. Il existe quatre AOM dont la marge d'autofinancement courant est supérieure à 100 % durant trois années consécutives (cf. tableau 20). **Ces GFP-AOM présentent donc une situation particulièrement critique puisque leurs recettes de fonctionnement ne suffisent pas à couvrir leurs dépenses de fonctionnement et les remboursements d'emprunts.**

Graphique 35 : Marge d'autofinancement courant moyenne pour les GFP-AOM, depuis 2019



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Tableau 19 : Liste des 56 GFP-AOM dont la marge d'autofinancement courant est supérieure à 100 % en 2023

Nom GFP-AOM	Forme juridique	2019	2020	2021	2022	2023
CA du Grand Nord de Mayotte	CA	82%	70%	96%	76%	101%
CA d'Épinal	CA	90%	94%	92%	94%	103%
CA Montluçon Communauté	CA	92%	90%	119%	89%	106%
CA Grand Sud Caraïbe	CA	120%	122%	98%	80%	135%
CA CIVIS (Communauté Intercommunale des Villes Solidaires)	CA	100%	91%	97%	98%	102%
CC de la Plaine Dijonnaise	CC	101%	95%	90%	97%	103%
CC du Nogentais	CC	78%	87%	110%	86%	114%
CC Haut-Jura Saint-Claude	CC	91%	95%	91%	96%	109%
CC des Ballons des Hautes-Vosges	CC	93%	91%	98%	142%	113%
CC Côtes de Meuse Woëvre	CC	105%	95%	104%	120%	113%
CC du Pays du Saintois	CC	88%	87%	104%	98%	105%

Annexe II

Nom GFP-AOM	Forme juridique	2019	2020	2021	2022	2023
CC du Sud Messin	CC	88%	92%	93%	99%	120%
CC Alpes d'Azur	CC	99%	100%	99%	107%	121%
CC Rives de Moselle	CC	112%	76%	89%	92%	117%
CC Terrassonnais Haut Périgord Noir	CC	105%	95%	100%	94%	111%
CC Aunis Atlantique	CC	95%	106%	106%	107%	122%
CC Haut Val de Sèvre	CC	92%	94%	92%	90%	101%
CC de l'Argonne Champenoise	CC	88%	97%	76%	102%	114%
CC du Sud Avesnois	CC	91%	94%	96%	92%	101%
CC des 7 Vallées	CC	79%	83%	85%	87%	102%
CC du Sud	CC	42%	68%	59%	78%	107%
CC Vallées de l'Orne et de l'Odon	CC	85%	95%	88%	97%	102%
CC de Hanau-La Petite Pierre	CC	102%	87%	94%	98%	110%
CC de l'Alsace Bossue	CC	112%	94%	102%	98%	100%
CC Bazois Loire Morvan	CC	101%	95%	102%	97%	101%
CC Terroir de Caux	CC	87%	92%	95%	88%	103%
CC Dômes Sancy Artense	CC	94%	103%	98%	118%	108%
CC Mond'Arverne Communauté	CC	100%	101%	95%	92%	102%
CC du Ternois	CC	93%	92%	97%	97%	100%
CC interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle	CC	90%	87%	96%	95%	103%
CC Plateau de Caux	CC	107%	99%	96%	93%	111%
CC du Grand Autunois Morvan	CC	103%	100%	98%	98%	101%
CC Couesnon Marches de Bretagne	CC	101%	91%	92%	92%	102%
CC Tille et Venelle	CC	81%	86%	92%	86%	102%
CC d'Arcis,Mailly,Ramerupt	CC	98%	101%	93%	121%	111%
CC Mirebellois et Fontenois	CC	98%	102%	99%	99%	102%
CC Forêts,Lacs,Terres en Champagne	CC	97%	86%	96%	103%	108%
CC du Pays d'Othe	CC	108%	93%	127%	99%	111%
CC de l'Orvin et de l'Ardusson	CC	84%	85%	93%	82%	104%
CC de Millau Grands Causses	CC	90%	88%	101%	89%	133%
CC de Ventadour - Egletons - Monédières	CC	104%	110%	107%	101%	104%
CC des Vallées de la Tille et de l'Ignon	CC	100%	100%	103%	99%	103%
CC du Plateau de Frasnne et du Val du Drugeon (CFD)	CC	111%	68%	89%	81%	101%
CC Côte Landes Nature	CC	73%	78%	83%	64%	113%
CC de Nozay	CC	84%	85%	95%	88%	115%
CC du Bocage Mayennais	CC	107%	95%	94%	95%	112%
CC du Territoire de Fresnes-en-Woëvre	CC	105%	87%	99%	95%	102%
CC Blavet Bellevue Océan Communauté	CC	86%	91%	89%	92%	100%
CC du Pays de Phalsbourg	CC	81%	134%	78%	118%	105%
CC du Pays Solesmois	CC	97%	101%	99%	94%	103%
CC du Pays Noyonnais	CC	106%	89%	118%	103%	104%
CC des Portes de Rosheim	CC	94%	113%	98%	92%	229%
CC du Pays de la Zorn	CC	87%	112%	90%	91%	105%
CC du Pays d'Héricourt	CC	100%	91%	99%	87%	110%
CC de Londinières	CC	78%	76%	82%	82%	105%
CC Vaison Ventoux	CC	93%	100%	100%	102%	106%

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Tableau 20 : Liste des quatre AOM dont la marge d'autofinancement courant est toujours supérieure à 100 % entre 2021 et 2023

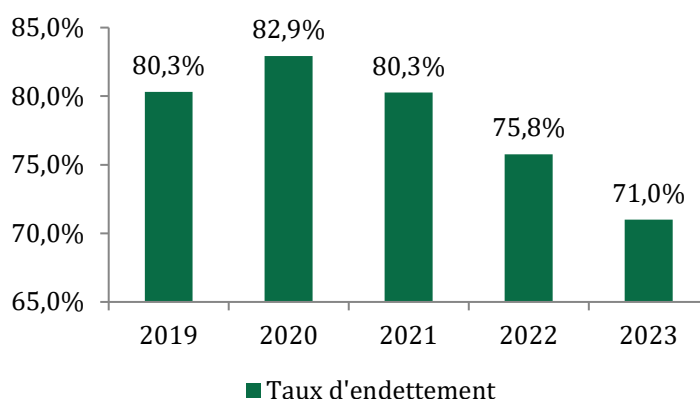
Nom GFP-AOM	2021	2022	2023
CC Côtes de Meuse Woèvre	104 %	120 %	113 %
CC Aunis Atlantique	106 %	107 %	112 %
CC de Ventadour - Egletons - Monédières	107 %	101 %	104 %
CC du Pays Noyonnais	118 %	103 %	104 %

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

S'agissant du taux d'endettement des GFP-AOM, au niveau agrégé, il est en diminution depuis 2021, il passe de 80,3 % à 71,0 % en 2023. En effet, à partir de 2023, les recettes de fonctionnement connaissent un rythme de croissance supérieur à l'encours de dette, expliquant l'amélioration du taux d'endettement (cf. graphique 36 et graphique 37).

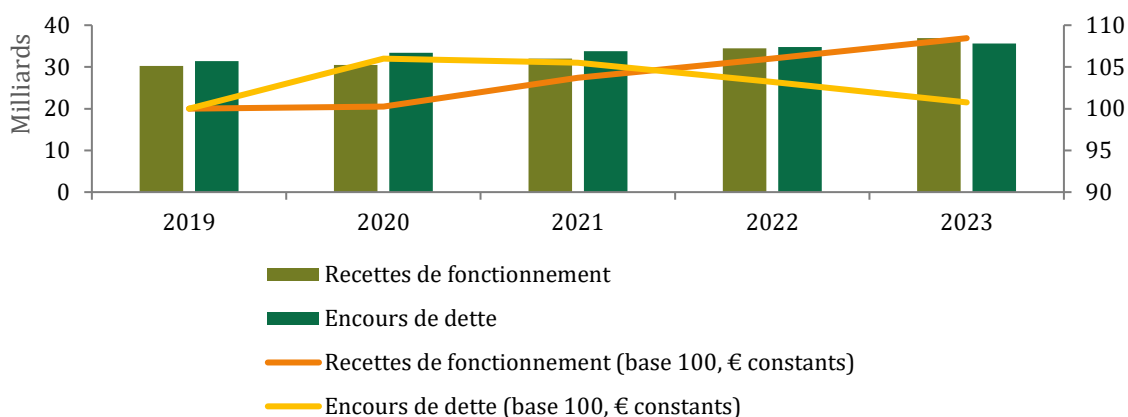
Dans son baromètre 2024, l'AFL indique que le taux d'endettement moyen de l'ensemble des GFP est en légère décline en raison de la hausse globale du montant des recettes réelles de fonctionnement. Il s'établit ainsi à 69% en 2023, versus 73% en 2021 (71% en 2022). Si la performance des GFP AOM reste en moyenne moins bonne, l'écart s'est resserré (de 9% en 2021 à 2% en 2023).

Graphique 36 : Taux d'endettement moyen pour les GFP-AOM, depuis 2019



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Graphique 37 : Évolution des recettes de fonctionnement et de l'encours de dette depuis 2019

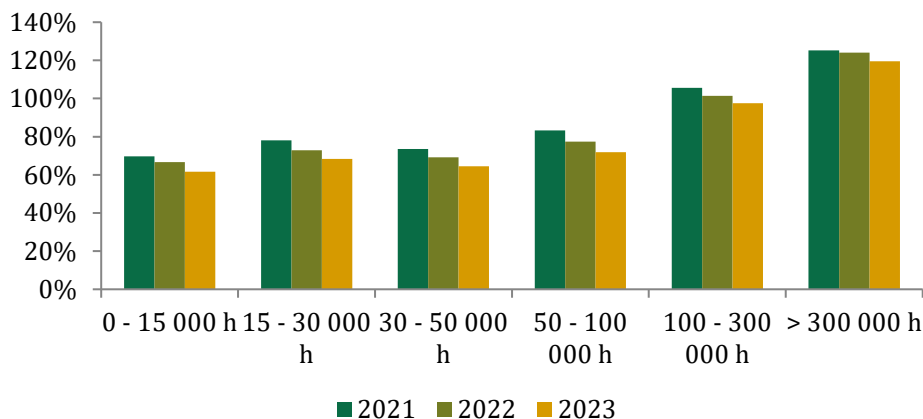


Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Annexe II

De manière désagrégée, en considérant les GFP-AOM par strate de population, le taux d'endettement apparaît plus élevé pour les GFP de grande taille, dont la population est supérieure à 100 000 habitants, et encore plus pour ceux dont la population dépasse 300 000 habitants. Il s'établit à 120 % pour cette strate en 2023 (cf. graphique 38 et tableau 21). Lorsque le taux d'endettement est supérieur à 100 % cela correspond à une situation financière dans laquelle l'encours de dette est supérieur aux recettes de fonctionnement.

Graphique 38 : Taux d'endettement en 2012, 2022 et 2023 par strate de population



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Tableau 21 : Taux d'endettement pour les 13 GFP-AOM dont le nombre d'habitants est supérieur à 300 000 habitants, en %

Nom AOM	2019	2020	2021	2022	2023
Métropole Rouen Normandie	93,0	88,0	83,1	81,7	90,5
Métropole Nice Côte d'Azur	216,4	231,2	211,1	222,8	183,0
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	137,7	156,1	148,9	137,7	130,3
CU du Grand Reims	50,5	47,7	48,8	48,5	47,9
Métropole Européenne de Lille	116,5	141,4	106,9	100,3	89,8
Bordeaux Métropole	83,0	98,8	100,7	105,0	114,9
Montpellier Méditerranée Métropole	147,1	154,7	145,0	142,7	160,0
Rennes Métropole	129,3	148,9	156,3	169,9	163,3
Saint-Etienne Métropole	186,1	192,8	181,8	161,1	145,8
Nantes Métropole	87,8	100,4	99,2	102,1	98,2
CU Angers Loire Métropole	141,8	170,7	181,9	181,1	174,0
Eurométropole de Strasbourg	76,3	77,2	81,1	73,4	76,3
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	79,2	83,7	83,9	87,2	81,0

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Comme observé au niveau agrégé, le taux d'endettement est en diminution sur toutes les catégories depuis 2021. Néanmoins, si la plupart des GFP-AOM connaissent une amélioration de cet indicateur, la mission a identifié cinq GFP-AOM dont le taux d'endettement augmente chaque année depuis 2021, et dont le niveau en 2023 est supérieur à celui de 90 % des autres GFP-AOM⁶¹ (cf. tableau 22).

⁶¹ Il s'agit donc de comparer le taux d'endettement des AOM à la valeur du dernier décile de la distribution des taux d'endettement en 2023. Cette valeur était de 124,8 %.

Tableau 22 : Liste des cinq GFP-AOM dont le taux d'endettement augmente entre 2021 et 2023 et dont le niveau en 2023 est supérieur à celui de 90 % des autres GFP-AOM

GFP-AOM	2021	2022	2023	Évolution 2022-2023
CA Le Grand Périgueux	133,7 %	141,8 %	150,0 %	5,8 %
CA Lannion-Trégor Communauté	149,9 %	158,5 %	175,6 %	10,8 %
CA de Sophia Antipolis	185,2 %	186,0 %	189,9 %	2,1 %
CC Liffré-Cormier Communauté	114,7 %	123,8 %	129,1 %	4,2 %
CA CIVIS (Communauté Intercommunale des Villes Solidaires)	97,1 %	179,1 %	183,4 %	2,4 %

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

3.2. Une petite partie des GFP présente des signes d'alerte

Les analyses *supra* permettent d'isoler certains GFP-AOM au regard de plusieurs indicateurs. Afin d'avoir une vision plus consolidée, la mission a sélectionné des critères afin d'obtenir une liste des AOM présentant une dégradation sur au moins trois indicateurs financiers. Ainsi, quatre critères ont été retenus :

- ♦ le taux d'épargne brute est en baisse chaque année entre 2021 et 2023 ;
- ♦ le taux d'endettement du GFP-AOM est en croissance entre 2022 et 2023 et sa valeur en 2023 est supérieur à la moyenne ;
- ♦ la capacité de désendettement du GFP-AOM est en dégradation entre 2022 et 2023 et sa valeur en 2023 est supérieure à la moyenne ;
- ♦ la marge d'autofinancement courant est supérieure à 100 % en 2023.

Le recoupement de ces critères permet de cibler les GFP-AOM aux caractéristiques suivantes :

- ♦ dynamique des dépenses et recettes de fonctionnement défavorable sur trois ans ;
- ♦ tendance à la hausse de l'endettement ou tendance à la baisse des recettes de fonctionnement, ou les deux ;
- ♦ les recettes de fonctionnement ne suffisent pas à couvrir les dépenses de fonctionnement et les remboursements d'emprunts.

La mission a analysé les collectivités qui répondent à au moins trois des critères précédents. Elles représentent 15 GFP-AOM (cf. tableau 23). Il s'agit uniquement de communautés de communes et communautés d'agglomération, majoritairement de moins ou autour de 30 000 habitants, soit de petite taille. Seules quatre se situent au-delà de ce seuil, restant toujours en deçà de celui de 100 000 habitants⁶².

Tableau 23 : Liste des 15 GFP-AOM dont au moins trois critères sont dégradés et la valeur des indicateurs en 2023

Nom AOM	Capacité désendettement (en années)	Taux d'épargne brute	Taux d'endettement	Marge d'autofinancement courant
CC du Nogentais	126	0,9 %	114,6 %	114,4 %
CA Vitré Communauté	5	14,0 %	73,9 %	91,9 %
CC Aunis Atlantique	17	5,0 %	85,7 %	121,7 %
CC du Pays Rethélois	6	10,9 %	66,1 %	95,2 %
CC de Hanau-La Petite Pierre	22	5,6 %	124,8 %	109,7 %
CC Nièvre et Somme	6	15,0 %	91,1 %	93,5 %
CC d'Arcis,Mailly,Ramerupt	17	7,4 %	127,5 %	110,6 %

⁶² CA Vitré Communauté (73,4 k habitants), CA Morlaix Communauté (62,2 k habitants), CA Mont de Marsan Agglomération (44,6 k habitants) et CA Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (44,8 k habitants).

Annexe II

Nom AOM	Capacité désendettement (en années)	Taux d'épargne brute	Taux d'endettement	Marge d'autofinancement courant
CA Morlaix Communauté	7	15,7 %	102,5 %	89,1 %
CC Liffré-Cormier Communauté	5	27,6 %	129,1 %	80,1 %
CC du Val d'Amour	9	11,8 %	107,7 %	96,4 %
CC de la Plaine Jurassienne	7	12,8 %	91,6 %	91,2 %
CA Mont de Marsan Agglomération	11	16,0 %	173,8 %	96,3 %
CC du Pays de l'Huisne Sartheoise	6	26,5 %	152,9 %	85,4 %
CC Océan Marais de Monts	6	24,9 %	147,1 %	85,6 %
CA CIVIS (Communauté Intercommunale des Villes Solidaires)	22	8,5 %	183,4 %	101,6 %

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Les institutions financières créancières des collectivités territoriales et la direction générale des finances publiques (DGFIP) suivent les indicateurs financiers des collectivités pour identifier d'éventuels risques relatifs à leur situation financière.

Dans ce contexte, la mission a eu accès aux notes attribuées par l'Agence France locale (AFL) à toutes les collectivités qui sont déterminées par la pondération de plusieurs critères : solvabilité (pondérée à 55 %), endettement (pondéré à 20 %), marges de manœuvre budgétaires (pondérées à 25 %). Le dispositif de notation s'étend sur une échelle de 1 à 7 (1 représente la meilleure note possible et 7 la plus mauvaise). La note moyenne de l'ensemble des GFP est de 3,08 en 2023, la meilleure note moyenne de ces derniers exercices.

La mission a pu accéder aux notes individuelles des collectivités locales qui sont AOM. La répartition par décile est présentée dans le tableau 24. Ainsi, 80 % des GFP-AOM ont une note inférieure ou égale à 4, la majorité des AOM ne présente donc pas de signaux d'alerte relatifs à leurs situations financières. Plus de la moitié a une note inférieure à la note de 3,1.

Tableau 24 : Distribution des notes AFL pour les GFP-AOM en 2023

Décile	Valeur de la note AFL
D1	1,7
D2	2,1
D3	2,3
D4	2,6
D5	3,0
D6	3,3
D7	3,7
D8	4,0
D9	4,7
Max	6,7

Source : Notes financières 2023 transmises par l'AFL.

En revanche, elles sont 45 à avoir une note supérieure à cinq.

Encadré 8 : Focus sur Nice Métropole

Selon un faisceau d'indice composé de la notation financière de l'AFL et au regard de son indicateur de capacité de désendettement, systématiquement supérieur à douze ans depuis 2019, la métropole de Nice est la seule métropole présentant des signaux négatifs sur sa situation financière. Deux indicateurs sont particulièrement élevés, il s'agit du taux d'endettement et la capacité de désendettement. Bien qu'ils soient en amélioration, ils sont très largement au-dessus des valeurs moyennes en 2023. En effet, la marge d'autofinancement courant varie autour de 100% indiquant une situation financière potentiellement préoccupante puisqu'elle indique que la collectivité est dans une situation d'absence structurelle d'excédent de fonctionnement pour financer les investissements.

Dans un rapport de juin 2020, la Chambre régional des comptes notait que *la métropole mène une politique d'investissement très soutenue, ce qui l'a conduite à s'endetter lourdement au cours de la période sous revue. L'encours de dette atteignait 1,5 Md€ au 1er janvier 2019. La réalisation des lignes 2 et 3 du tramway, dont le poids a pesé significativement sur les finances métropolitaines depuis l'exercice 2014, a été financée pour plus de 75 % grâce à l'emprunt. La dégradation tendancielle de la capacité d'autofinancement, malgré des efforts visant à contenir l'évolution des charges de gestion et le respect de la trajectoire financière fixée avec l'État dans le cadre du contrat financier signé pour les années 2018 à 2020, n'a pas permis de poursuivre l'effort d'investissement sans alourdir la fiscalité métropolitaine, et a nécessité la levée d'un nouvel impôt à compter de 2018, la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui génère un produit annuel de 63 M€.* La volonté de poursuivre une politique d'investissement dynamique, qui se traduit par l'adoption récente par le conseil métropolitain d'un « plan pluriannuel pour la croissance et l'emploi » nécessite que les économies de gestion soient poursuivies, afin de rétablir un autofinancement plus satisfaisant et de limiter le recours à l'emprunt.

Le taux d'épargne brute est inférieur à la moyenne en 2023 et ne montre aucune tendance à l'amélioration. Ceci s'explique par la croissance des dépenses de fonctionnement qui est plus dynamique que celle des recettes de fonctionnement (voir graphique 39). Entre 2022 et 2023, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 22,7 %, passant de 666,0 M€ à 817,3 M€. 79,9 % de cette hausse est causée par une très forte croissance des autres dépenses de fonctionnement.

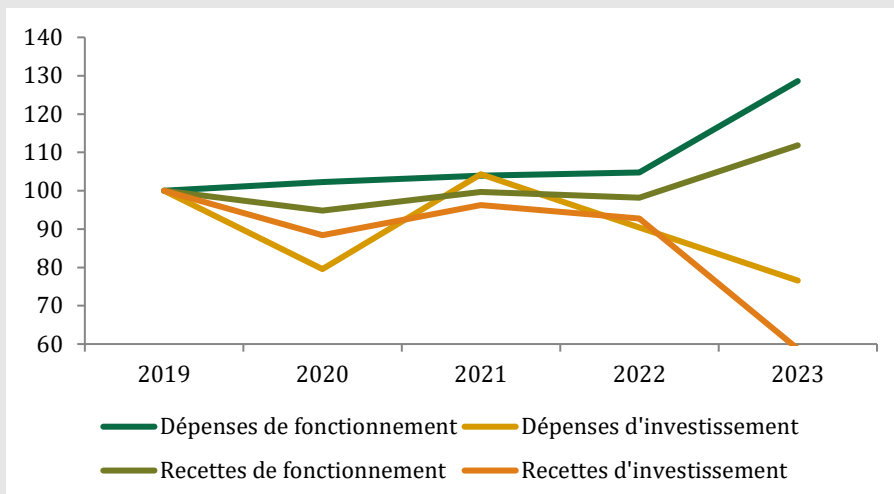
Côté investissement, les dépenses et recettes sont en baisse. Pour les dépenses, ce sont principalement les dépenses d'équipement qui diminuent en passant de 323,2 M€ en 2022 à 243,3 M€ en 2023, tandis que les autres dépenses d'investissement et les remboursements d'emprunts augmentent. Pour les recettes (hors emprunts), elles diminuent encore plus fortement que les dépenses, passant de 155,5 M€ en 2022 à 101,2 M€ en 2023, ce qui est notamment causé par une baisse des autres dotations et subventions, et dans une moindre mesure, des emprunts.

Tableau 25 : Indicateurs financiers de la Métropole Nice Côte d'Azur entre 2019 et 2023

Indicateurs	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne des métropoles hors Nice en 2023
Taux d'épargne brute	14,5%	11,6%	12,4%	12,3%	13,2%	21,2%
Marge d'autofinancement courant	98,2%	101,8%	100,5%	98,6%	97,2%	88,3%
Taux d'endettement	216,4%	231,2%	211,1%	222,8%	183,0%	116,5%
Capacité de désendettement (en années)	15,0	19,9	17,0	18,1	13,9	562,1%

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

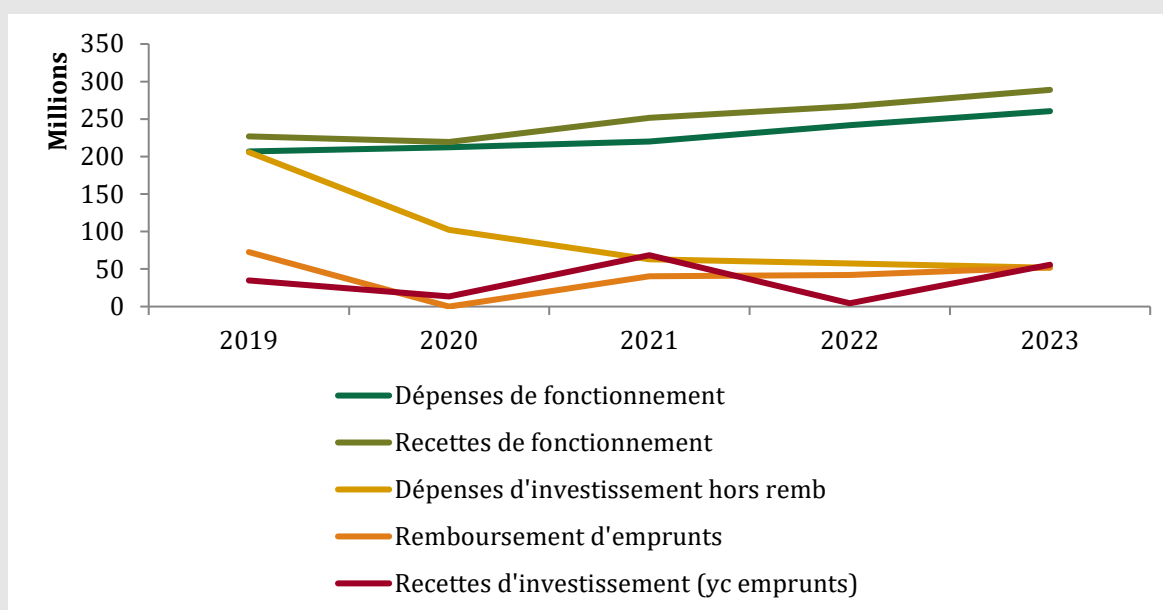
Graphique 39 : Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement de la Métropole Nice Côte d'Azur entre 2019 et 2023, en base 100, € constants 2019



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

L'analyse du budget annexe transport de la métropole de Nice (cf. graphique 40), permet d'identifier une tendance à la hausse des dépenses et recettes de fonctionnement (entre 2022 et 2023, + 7,7 % + 8,2 % pour les dépenses et recettes de fonctionnement BA transport contre + 28,6 % et + 26,7 % pour le budget consolidé). En 2023, le versement mobilité s'élevait à 98,1 M€, soit 34,0 % des recettes de fonctionnement, une proportion se situant plutôt dans la fourchette basse de par rapport aux autres métropoles⁶³. En revanche, les dépenses d'investissement du BA transport décroissent moins vite que celles du budget consolidé (- 10,2 % pour le BA contre -23,4 % pour le budget consolidé), cette baisse au sein du BA s'explique principalement par la diminution des dépenses d'équipement. En parallèle, les données comptables révèlent des montants importants de remboursements d'emprunts, s'élevant légèrement au-dessus du montant des dépenses d'équipement en 2023. Cela illustre la dynamique de désendettement sur laquelle la métropole de Nice s'est placée.

Graphique 40 : Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement du budget annexe transport de la Métropole Nice Côte d'Azur entre 2019 et 2023, en M€



Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

⁶³ Par comparaison, en 2023, le versement mobilité représentait les parts des recettes de fonctionnement du budget annexe transport suivantes pour les métropoles et syndicats de l'échantillon analysés en annexe III :

3.3. Au global, les indicateurs des budgets annexe transport présentent des valeurs en amélioration

Comme indiqué *supra*, le poids des budgets annexes transport des GFP-AOM dans leurs budgets consolidés a connu, en moyenne, une légère érosion sur la période. Cette évolution est très différente de celle des métropoles où l'on constate une évolution nettement inverse. La mission ne peut pas déterminer si cette évolution est la conséquence de décisions des collectivités (d'augmentation de l'offre par exemple) ou si elle est seulement subie ; dans ce deuxième cas, il s'agirait d'un point de vigilance.

L'analyse des budgets annexes transport permet de préciser la situation financière de ces derniers (cf. tableau 26), bien que ces indicateurs soient difficiles à interpréter en eux-mêmes pour un budget annexe qui reçoit une participation du budget principal. **Ainsi, en moyenne, depuis 2019 le taux d'épargne brute s'est dégradé en passant de 15,0 % à 13,0 %.** En parallèle, le taux d'endettement s'est amélioré et s'est établi à 8,6 % en 2023, ce qui s'explique par une baisse de l'encours de dette sur la même période. Cela permet également d'observer une amélioration de la capacité de désendettement, dont les valeurs moyennes sont particulièrement faibles.

Tableau 26 : Indicateurs financiers des budgets annexes transport des AOM

Indicateurs financiers	2019	2020	2021	2022	2023	Evol. 2019-2023
Taux d'épargne brute	15,0%	10,4%	13,1%	14,5%	13,0%	-12,8%
Marge d'autofinancement courant	92,6%	96,2%	94,6%	95,4%	94,0%	1,5%
Taux d'endettement	21,7%	15,9%	2,7%	7,4%	8,6%	-60,2%
Capacité de désendettement	1,5	1,5	0,2	0,5	0,7	-54,3%

Source : Balances comptables des GFP de la DGFIP.

3.4. Les capacités de désendettement des syndicats de transport présentent des valeurs préoccupantes (supérieures à douze ans) pour cinq d'entre eux

Cinq syndicats de transport ont un indicateur de capacité de désendettement dégradée, de plus de douze ans en 2023 (cf. tableau 27). Tous sauf un desservent une population de plus de 300 000 habitants. Les quatre les plus importants avaient déjà une capacité de désendettement préoccupante de plus de douze ans en 2019. En revanche, pour le reste des syndicats, la capacité moyenne de désendettement s'est établie à 5,5 ans⁶⁴, ce qui est plus élevé que pour les BA des GFP-AOM (cf. *supra*) mais demeure largement inférieur au seuil des douze ans.

-
- 38,8 % pour Grenoble ;
 - 64,7 % pour Strasbourg ;
 - 58,8 % pour Lille ;
 - 58,4 % pour Bordeaux ;
 - 57,3 % pour Toulouse.

⁶⁴ Hors le SI de mobilité et d'organisation urbaine du Valenciennois, dont la valeur de capacité de désendettement apparaît comme incohérente.

Annexe II

Tableau 27 : Syndicats de transport ayant une capacité de désendettement dégradée, de plus de douze ans en 2023

Nom syndicat	Population	2019	2023
SI de mobilité et d'organisation urbaine du Valenciennois	346 810	25,3	158,9
SM intercommunal des transports de l'agglomération de Longwy	77 270	9,4	19,1
Syndicat des Mobilités de Touraine	313 634	17,0	12,3
Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise	590 181	30,4	17,6
SM Artois Mobilités	630 425	15,2	23,1

Source : Balances comptables consolidées des syndicats de l'OFGL.

Encadré 9 : Focus sur le SMMAG

Selon un faisceau d'indice composé de la notation financière de l'AFL et des indicateurs financiers présentés *supra*, le syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG) présente des signaux négatifs sur sa situation financière.

Dans un rapport de septembre 2021, la Chambre régionale des comptes relevait que « *la situation financière du syndicat est fragile. Son endettement élevé induit des charges de remboursement de la dette reposant sur des subventions non pérennes reçues de la Métropole et du département. Le syndicat doit donc prendre la mesure de ce risque pour faire face à ses importants futurs investissements. En matière de tarification, le syndicat accentue son effort sur les usagers de 18-24 ans, après avoir envisagé puis écarté la généralisation de la gratuité sur son réseau.*

D'après le tableau 28, trois des quatre indicateurs sont sur des tendances d'amélioration, même si leurs niveaux sont particulièrement élevés. En effet,

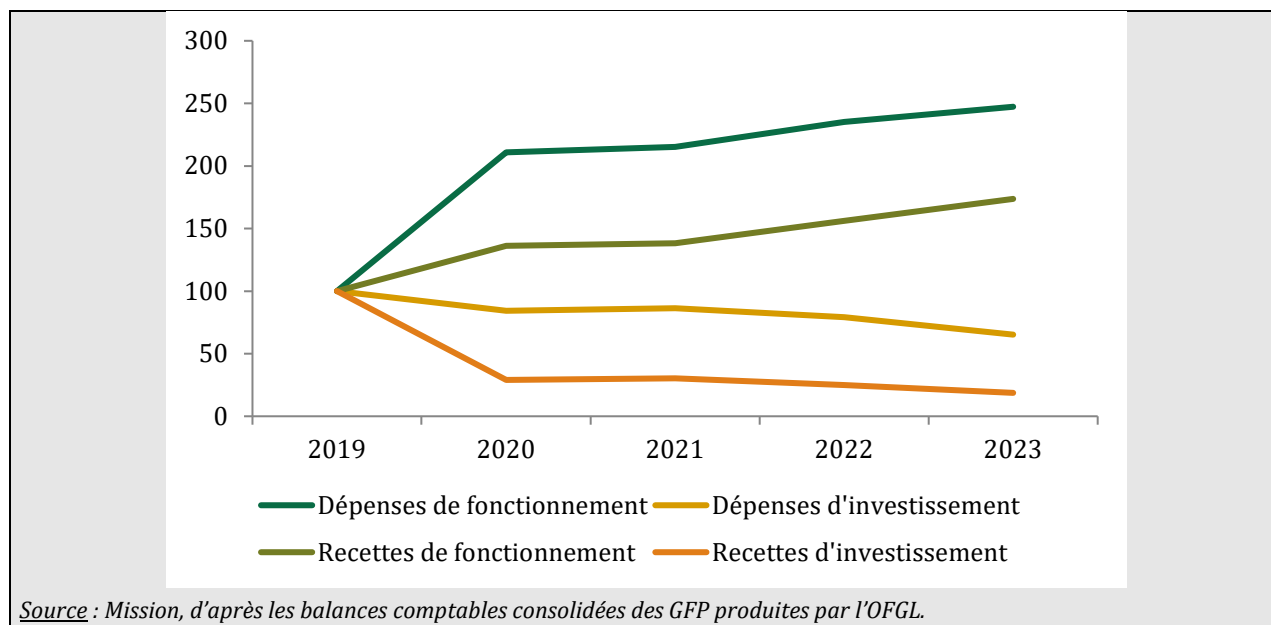
- la marge d'autofinancement courant est supérieure à 100 % sur toute la période, indiquant une incapacité à couvrir les dépenses de fonctionnement et les remboursements d'emprunt avec les recettes de fonctionnement ;
- le taux d'endettement diminue rapidement, même s'il est encore largement supérieur à la moyenne des syndicats ;
- la capacité de désendettement du syndicat est systématiquement supérieure à douze ans entre 2019 et 2023, même si elle est sur une trajectoire décroissante depuis 2021 ;
- le taux d'épargne brute s'est amélioré entre 2022 et 2023, passant de 7,5 % à 8,2 %, restant nettement inférieur au taux moyen des GFP-AOM (18,5 %), pour comparaison.

Tableau 28 : Indicateurs financiers pour le SMMAG depuis 2019

Indicateurs	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne des syndicats hors SMMAG 2023
Taux d'épargne brute	15,2%	11,0%	9,0%	7,5%	8,2%	18,0 %
Marge d'autofinancement courant	111,3%	103,0%	105,2%	107,5%	103,7%	88,1 %
Taux d'endettement	460,5%	218,7%	210,1%	173,4%	144,0%	70,9 %
Capacité de désendettement (en années)	30,4	19,9	23,5	23,2	17,6	10,7

Source : Mission, d'après les balances comptables consolidées des GFP produites par l'OFGL.

Graphique 41 : Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement du SMMAG entre 2019 et 2023, en base 100 € constants 2019



3.5. D'autres indicateurs montrent des situations individuelles qui méritent une vigilance

Au-delà de ces indicateurs classiques, il existe d'autres indices que la mission peut exploiter pour caractériser plus précisément la situation financière des AOM. C'est le cas en particulier, de l'analyse du dispositif d'avances remboursables mis en place suite à la crise sanitaire. Dans le cadre de l'article 10 de la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 dont les conditions de mise en œuvre ont été précisées par le décret n° 2020-1713 du 28 décembre 2020, les AOM ont pu solliciter le bénéfice d'une avance remboursable. La demande d'avance remboursable reposait sur trois éléments qui devaient être transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques (DDFiP) :

- ◆ justificatif de la qualité d'AOM ;
- ◆ montant de recettes tarifaires et versement mobilité perçus en 2017, 2018 et 2019 ;
- ◆ documents comptables justificatifs correspondants.

Le montant maximum de l'avance remboursable pouvant être demandé est égal à la somme de 35 % des recettes tarifaires perçues par l'autorité en 2019 et de 8 % des recettes de versement mobilité perçues en 2019.

Au total, 86 AOM ont souhaité bénéficier d'une avance remboursable pour un montant de 647 M€ (cf. tableau 29). La catégorie d'AOM ayant reçu le montant le plus important d'avances est celle des communautés d'agglomérations. Parmi les 16 métropoles AOM, onze ont fait appel au dispositif, elles sont présentées dans le tableau 30. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence est celle qui a fait appel au montant le plus important, à hauteur de 75 M€.

S'agissant du remboursement des avances, il n'intervient qu'à compter de l'année suivant celle où le montant des recettes de versement mobilités et des recettes tarifaires a été égal, pour chacune de ces recettes, à la moyenne des montants perçus entre 2017 et 2019 étant précisé, que sauf accord de l'AOM, la durée pour le remboursement de l'avance ne peut être inférieure à six ans et que la date de remboursement ne peut être ultérieure au 1^{er} janvier 2031.

Annexe II

À date, 58 AOM (67%) ont débuté le remboursement. Le montant total remboursé d'élève à 108 M€ à début octobre 2024. Sur les onze métropoles ayant reçu des avances remboursables, toutes sauf trois ont commencé le remboursement, il s'agit de la Métropole du Grand Nancy, la Métropole européenne de Lille, et Saint-Etienne Métropole. Cela signifie, que pour ces métropoles, le VM et les recettes tarifaires ne sont toujours pas revenus au niveau d'avant la crise sanitaire. Saint-Etienne et Nancy avaient en 2022 un niveau de recettes tarifaires inférieur de plus de 15% à celui de 2019 ; pour Lille cet écart était de 13,1 %.

Tableau 29 : Montant des avances remboursables versées aux AOM selon leur statut juridique, en €

Statut juridique	Nombre d'AOM	Montant d'avance remboursable versée
CA	45	54 873 521
CC	7	486 234
CU	10	46 241 968
Établissement Public	2	133 607 608
Métropole	11	319 633 735
Région	2	240 285
Syndicat	9	92 226 214
Total général	86	647 309 566

Source : DGFIP.

Tableau 30 : Montant des avances remboursables versées aux AOM pour les métropoles en € et activation du remboursement

Nom métropole	Montant d'avance remboursable versée	Activation du remboursement (O/N)	Capital restant dû
Bordeaux Métropole	47 655 926,0	Oui (O)	37 065 720,2
Dijon Métropole	12 284 750,0	O	8 189 750,0
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	75 000 000,0	O	56 250 000,0
Métropole du Grand Nancy	10 281 694,0	Non (N)	10 281 694,0
Métropole Européenne de Lille	55 770 179,0	N	55 770 179,0
Métropole Nice Côte d'Azur	22 565 761,0	O	16 924 321,0
Métropole Rouen Normandie	20 401 783,8	O	15 301 337,9
Metz Métropole	5 000 000,0	O	0,0
Montpellier Méditerranée Métropole	20 725 604,4	O	13 817 069,6
Nantes Métropole	38 593 575,0	O	25 729 050,0
Saint-Etienne Métropole	11 354 462,0	N	11 354 462,0
Total général	319 633 735,2	Non applicable	213 617 863,5

Source : DGFIP.

En sus des données sur les avances remboursables, la DGFIP calcule un score relatif à la situation financière des collectivités. Il repose sur quatre indicateurs :

- ◆ coefficient d'autofinancement courant (CAC)⁶⁵ ;
- ◆ ratio de rigidité des charges structurelles (RIGID)⁶⁶ ;
- ◆ ratio d'endettement (END)⁶⁷ ;

⁶⁵ Ratio des charges de fonctionnement entrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement (CAF) et du remboursement de la dette sur les produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la CAF.

⁶⁶ Ratio des charges de personnel, contingents et participations et charges d'intérêts sur les produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la CAF.

⁶⁷ Ratio de l'encours total de la dette sur les produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la CAF.

- ◆ coefficient de mobilisation du potentiel fiscal rénové (CMPFR)⁶⁸.

Un coefficient compris entre - 5 et 0 est affecté pour chacun des quatre critères, en fonction de la position de la collectivité dans la distribution. Par exemple, un coefficient de -5 est affecté aux communes ou groupements dont la valeur est supérieure au 9^{ème} décile. Afin d'optimiser les résultats obtenus, une pondération des critères a été introduite. Cette pondération propre à chaque variable a été définie à partir des techniques économétriques : quatre pour le coefficient d'autofinancement courant, deux pour le ratio de rigidité des charges structurelles, quatre pour le ratio de surendettement et un pour le CMPFR. Un score inférieur ou égal à 35 traduit une situation qui nécessite une analyse financière approfondie afin de confirmer les risques encourus par le groupement. Les groupements dont le score est compris entre 35 et 45 méritent aussi un examen complémentaire, notamment lorsque la faiblesse de ce score perdure ou que ce dernier tend à se dégrader pendant deux années consécutives.

Parmi l'ensemble des GFP-AOM, 33 (5 %) sont pré-détectées selon la méthode précitée. Il s'agit, pour moitié environ de communautés d'agglomération et de communautés de communes, deux sont des métropoles, celle de Nice et d'Orléans (cf. tableau 31). Le score de la ville de Nice s'établit à 20 de manière consécutive en 2022 et 2023, ne rendant visible aucune amélioration de la situation financière, et la métropole d'Orléans présente un score plus élevé mais en dégradation, car diminuant de -7,3 points.

Tableau 31 : Liste des AOM pré-détectées par la DGFIP en 2023

Nom de l'AOM	Forme juridique de l'AOM	Score 2022	Score 2023
CA Agglomération d'Agen	CA	30,9	23,6
CA Carcassonne Agglo	CA	40,0	40,0
CA CIVIS (Communauté Intercommunale des Villes Solidaires)	CA	27,3	27,3
CA de Castres Mazamet	CA	18,2	23,6
CA de Chaumont	CA	36,4	36,4
CA de Haguenau	CA	34,6	34,6
CA de la Baie de Somme	CA	20,0	12,7
CA de Sophia Antipolis	CA	41,8	34,6
CA d'Epinal	CA	40,0	29,1
CA des Sorgues du Comtat	CA	27,3	23,6
CA Evreux Portes de Normandie	CA	23,6	16,4
CA Gaillac-Graulhet	CA	36,4	36,4
CA Hérault-Méditerranée	CA	40,0	32,7
CA Mont de Marsan Agglomération	CA	12,7	20,0
CA Privas Centre Ardèche	CA	21,8	43,6
CC d'Arcis, Mailly, Ramerupt	CC	34,6	41,8
CC de l'Argonne Champenoise	CC	18,2	32,7
CC de Ventadour - Egletons - Monédières	CC	36,4	38,2
CC des Portes de Rosheim	CC	41,8	34,6
CC du Grand Autunois Morvan	CC	40,0	40,0
CC du Pays de Phalsbourg	CC	27,3	34,6
CC du Pays Noyonnais	CC	12,7	21,8
CC du Plateau de Frasne et du Val de Drugeon (CFD)	CC	18,2	40,0
CC du Ternois	CC	38,2	34,6
CC Haut-Jura Saint-Claude	CC	23,6	25,5
CC Isle Vern Salembre en Périgord	CC	36,4	25,5
CC Mirebellois et Fontenois	CC	43,6	40,0
CC Sud Alsace Lague	CC	32,7	36,4

⁶⁸ Ratio des produits votés des impositions directes locales pour lesquelles la structure dispose d'un pouvoir de taux sur le potentiel fiscal restreint

Annexe II

Nom de l'AOM	Forme juridique de l'AOM	Score 2022	Score 2023
CC Sud Sarthe	CC	14,6	25,5
CC Vallées de l'Orne et de l'Odon	CC	41,8	41,8
CU de Dunkerque	CU	41,8	34,6
Métropole Nice Côte d'Azur	Métropole	20,0	20,0
Orléans Métropole	Métropole	43,6	36,4

Source : DGFIP.

4. Les projections confirment l'enjeu financier que représentent les investissements de verdissement des flottes

Afin d'explorer de manière prospective les marges de manœuvre financières des régions, la mission réalise un exercice de prévision des trajectoires financières sur un échantillon d'AOM locales composé des métropoles. Des hypothèses d'évolution des composants des dépenses et recettes permettent d'analyser les tendances futures d'évolution de leurs situations financières.

Les données utilisées pour appliquer cette méthode de projection sont celles des budgets annexes transport des métropoles, des syndicats TISSEO et SMAGG et de l'établissement public SYTRAL afin de réaliser l'exercice sur le périmètre de la fonction d'AOM des métropoles.

4.1. Les dépenses de fonctionnement des budgets annexe transport des GFP AOM pourraient augmenter de 11,2 % d'ici 2030 toutes choses égales par ailleurs

L'agrégation des prévisions sur les composants des recettes de fonctionnement permet de tracer la trajectoire totale. Ainsi, quatre hypothèses sont à prendre :

- ◆ sur les impôts et taxes, agrégat composé exclusivement du versement mobilité dans les budgets annexes transport, la mission a appliqué les prévisions de masse salariale du Pacte de stabilité. Les prévisions du Pacte de stabilité s'arrêtant en 2027, la mission a appliqué le taux de croissance moyen 2023-2027 sur la période 2027-2030 ;
- ◆ sur les subventions reçues et participations, composées des contributions des collectivités membres de la métropole ainsi que des concours de l'État, les taux de croissance annuels moyens entre 2019 et 2023 ont été appliqués ;
- ◆ sur les recettes tarifaires, dont les données sont issues de l'enquête TCU, la prévision d'inflation du Pacte de stabilité est également appliquée ;
- ◆ sur les autres recettes de fonctionnement, en fonction de l'analyse, la prévision d'inflation est appliquée.

S'agissant des recettes d'investissement, aucune prévision n'est faite, les dynamiques passées ne permettant pas d'identifier d'hypothèses pertinentes quant à leur évolution future.

La mission a appliqué les hypothèses du Pacte stabilité sur les agrégats composant les dépenses de fonctionnement, sur les dépenses d'investissement le surcoût du verdissement des flottes a été estimé

De la même manière que sur les recettes, l'agrégation des prévisions relatives aux cinq composants des dépenses de fonctionnement permet d'observer une trajectoire prévisionnelle fondée sur les hypothèses suivantes :

- ◆ sur les achats et charges externes, la prévision du taux d'inflation du Pacte de stabilité est appliquée ;

Annexe II

- ◆ sur les charges financières, leur dynamique passée laissant voir une grande variabilité des valeurs, deux scénarios sont produits :
 - scénario de dépenses basses : les charges financières sont constantes et égales à la moyenne depuis 2015 ;
 - scénario de dépenses hautes : les charges financières sont constantes et égales à la valeur de 2023 ;
- ◆ sur les frais de personnel, la prévision de masse salariale du Pacte de stabilité est appliquée ;
- ◆ sur les autres dépenses de fonctionnement, en fonction de l'analyse, si elles suivent l'inflation la prévision d'inflation leur sera appliquée sinon le taux de croissance annuel moyen (TCAM) passé.

Côté investissement, les dépenses sont constituées des dépenses d'équipement, subventions d'équipement versées et des autres dépenses d'investissement. Sans prendre en considération d'éventuels chocs d'offre, l'évolution des dépenses d'investissement repose sur le maintien d'un effort d'investissement comparable aux années précédentes modulé de l'inflation et la nécessité d'engager certaines dépenses, induites soit par des réglementations (comme l'obligation du verdissement des flottes de véhicules) soit par l'entretien du matériel roulant et du réseau. La mission n'a pas eu accès à des données permettant d'estimer les investissements de renouvellement ou de mi-vie des réseaux de tramway ou de métro sur cette période. Ainsi, sur les dépenses d'équipement est appliquée le taux d'inflation auxquelles on ajoute le surcoût en investissement lié au verdissement des flottes de bus et autocars estimés *infra*.

Au global, sur les budgets annexes transport de l'échantillon composé de toutes les métropoles, des deux syndicats (TISSEO, SMMAG), et de l'établissement public SYTRAL d'après les hypothèses présentées ci-dessus, les dépenses de fonctionnement augmentent légèrement moins vite que les recettes de fonctionnement pour atteindre, respectivement 4,9 Md€ et 6,1 Md€ en 2030. Entre 2024 et 2030, les solde de fonctionnement se dégraderait jusqu'en 2026 (-8 %) pour progresser à nouveau jusqu'en 2030. Cette amélioration s'explique par l'hypothèse de prévision de la masse salariale puisque les prévisions du Pacte de stabilité n'allant que jusqu'en 2027, la mission a figé le taux de + 3,7 % à partir de 2027 qui correspond à la moyenne des prévisions entre 2023 et 2027.

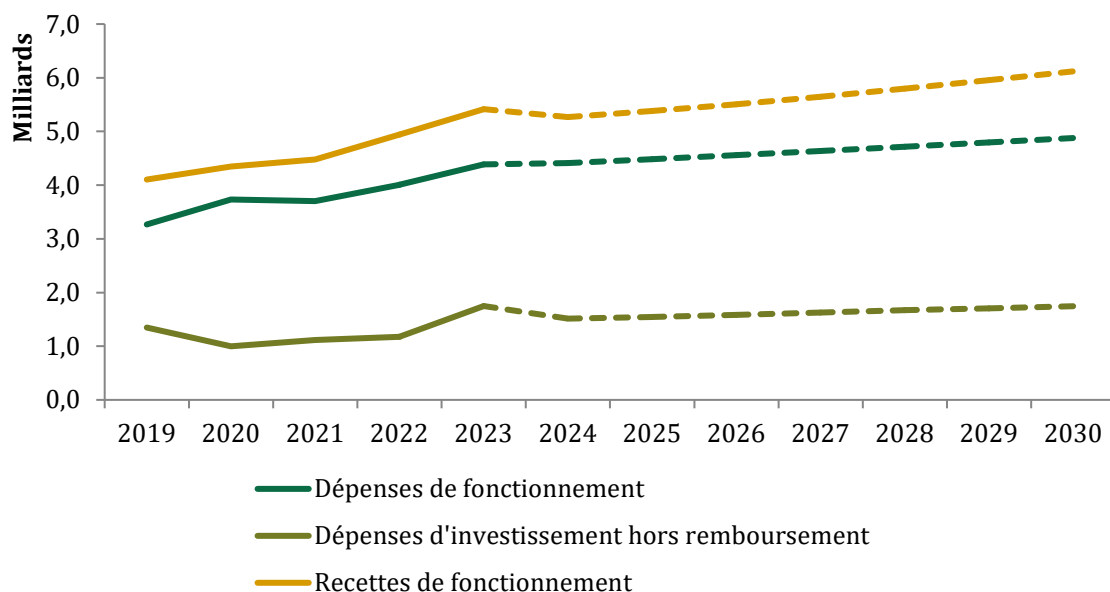
En matière de dépenses d'investissement, la mission a choisi de prendre, comme base de départ de la projection, la valeur en euros 2023⁶⁹ de la moyenne 2019-2023 pour appliquer les hypothèses de projection de hausse de l'inflation et du verdissement⁷⁰. En effet, la mission ne peut exclure que la valeur 2023 ne soit le résultat d'une reprise de l'investissement à l'issue de la crise sanitaire (« effet de rattrapage »), ce qui conduirait à surestimer les prévisions.

Les dépenses d'investissement, sans prendre en compte d'éventuels « chocs d'offre » mais uniquement une hausse liée à l'inflation et au verdissement des bus et cars, sur la base de la moyenne 2019-2023, croissent également pour atteindre 1,7 Md€ en 2030, équivalent au montant réalisé en 2023.

⁶⁹ Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010605954>

⁷⁰ La base de la projection est ainsi de 1 257 M€ pour les dépenses d'équipement et non 1 599 M€.

Graphique 42 : Prévisions d'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement et des recettes de fonctionnement de l'échantillon en Md€

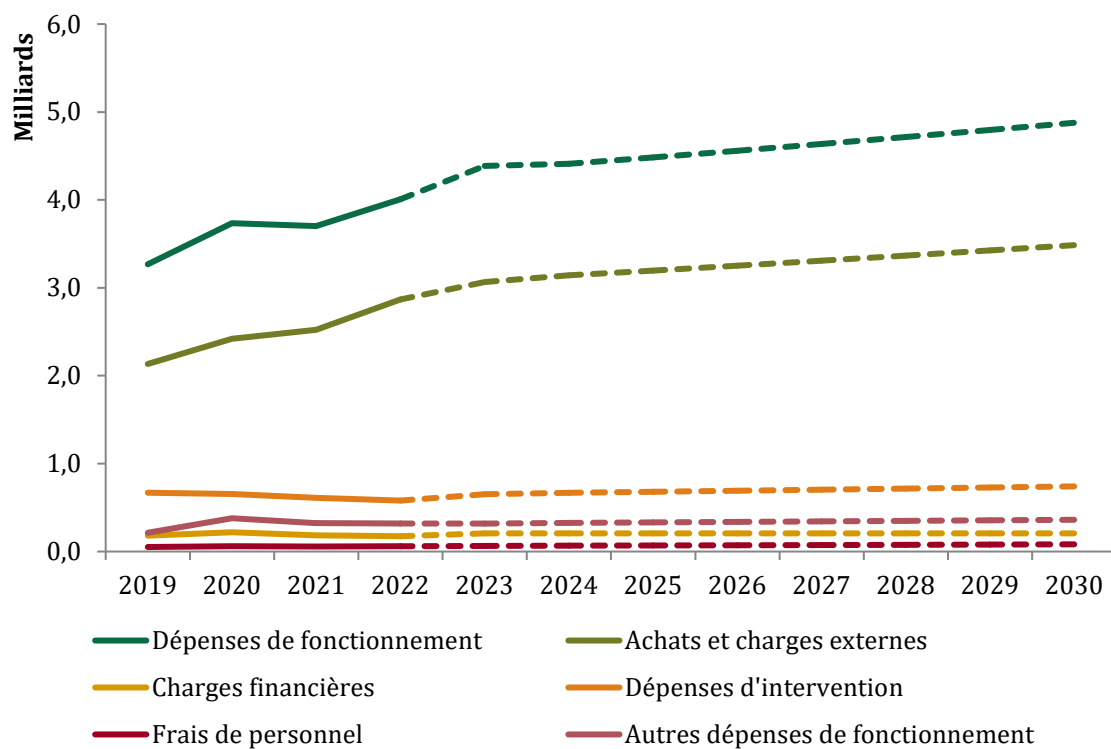


Source : Mission, d'après les données des balances comptables de la DGFIP pour les métropoles et de l'OFGL pour SYTRAL, TISSEO et SMMAG. Périmètre : toutes les métropoles sauf Montpellier qui n'a plus de BA depuis 2021.

Un scénario alternatif prenant en compte une hausse de 1 % au-delà de l'inflation, et intégrant le verdissement des bus et des cars, conduit à une estimation de 1,8 Md€ en 2030.

L'évolution des dépenses de fonctionnement est déterminée majoritairement par les achats et charges externes, qui représentaient en 2023, 70 % des dépenses de fonctionnement des BA transport. En appliquant l'inflation à cet agrégat, la tendance à la hausse des dépenses de fonctionnement se poursuit (cf. graphique 43).

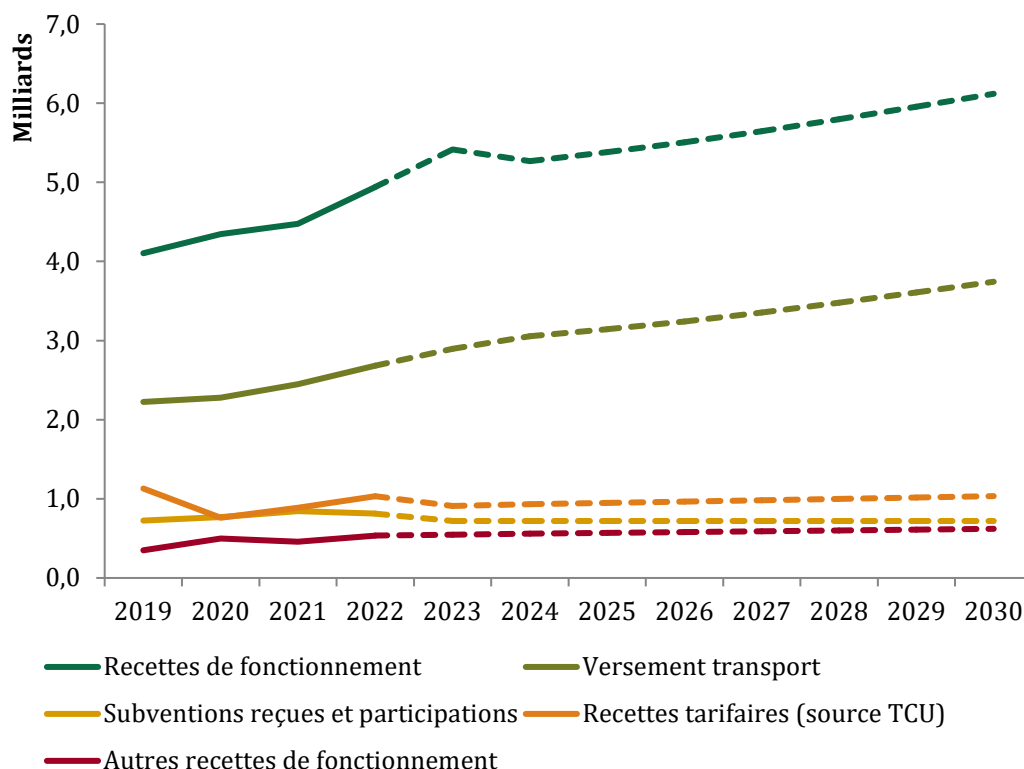
Graphique 43 : Prévisions d'évolution des composants des dépenses de fonctionnement de l'échantillon en Md€



Source : Mission, d'après les données des balances comptables de la DGFIP pour les métropoles et de l'OFGL pour SYTRAL, TISSEO et SMMAG. Périmètre : toutes les métropoles sauf Montpellier qui n'a plus de BA depuis 2021.

Les prévisions de recettes sont principalement tirées par les prévisions du versement mobilité (cf. graphique 44).

Graphique 44 : Prévisions d'évolution des composants des recettes de fonctionnement de l'échantillon en Md€



Source : Mission, d'après les données des balances comptables de la DGFIP pour les métropoles et de l'OFGL pour SYTRAL, TISSEO et SMAG. Périmètre : toutes les métropoles sauf Montpellier qui n'a plus de BA depuis 2021.

4.2. Le surcoût de verdissement des flottes pourrait représenter en 2030 le quart des dépenses actuelles d'équipement de certaines AOM tandis que les coûts d'exploitation des flottes commenceraient à baisser à cet horizon

Concernant les dépenses d'équipement, d'après l'article 37 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, inscrit au sein de l'article L. 224-8-2 du code de l'environnement, « la proportion minimale d'autobus ou d'autocars à faibles émissions qui sont acquis ou utilisés s'établit, pour une année calendaire, (...) pour les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que pour leurs établissements publics, lorsqu'ils gèrent directement ou indirectement un parc de plus de vingt autobus et autocars pour assurer des services de transport public de personnes réguliers ou à la demande, à 50 % jusqu'au 31 décembre 2024, 100 % à compter du 1^{er} janvier 2025 ».

À partir des données du secrétariat général à la planification écologique (SGPE), de la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et du Service des données et études statistiques (SDES) du commissariat général au développement durable (CGDD), les surcoûts en investissement pour le verdissement des flottes ont été estimés pour toutes les métropoles, y compris Toulouse, Grenoble et Lyon.

Annexe II

Les données d'immatriculations annuelles de bus et cars neufs en 2023, disponibles par métropole et issues du SDES, fournissent un proxy pour le renouvellement de véhicules chaque année. La trajectoire d'électrification des véhicules du SGPE, s'appuyant sur la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) décrit l'évolution de la part de véhicules électriques parmi les nouvelles immatriculations entre 2023 et 2030 (voir tableau 32). Comme il existe des surcoûts estimés distincts pour les bus et les cars, les surcoûts sont évalués séparément. En effet, d'après les estimations de la DGTIM et du SDES sur les *total cost of operations* (TCO)⁷¹, le TCO des bus électriques s'élevaient à 670 k€ contre 575 k€ pour les bus diesel en 2023, pour les cars interurbains électriques les TCO étaient, respectivement, de 565 k€ et 500 k€ (cf. tableau 33).

Tableau 32 : Hypothèses d'évolution de la part des véhicules à faible émission dans les nouvelles immatriculations de 2013 à 2030

Type de véhicule	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Part des bus électriques dans les immatriculations	30%	37%	44%	50%	60%	70%	75%	85%
Part des cars électriques dans les immatriculations	3%	6%	9%	12%	15%	20%	25%	30%

Source : SGPE

Tableau 33 : Évolution des coûts d'acquisition et des TCO des bus et cars électriques et diesel, en k€

Véhicule	Coût	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BUS	Coût bus électrique	590	575	560	545	530	515	500	485
	Coût bus diesel	271	271	271	271	271	271	271	271
	TCO bus électrique	670	660	645	630	615	590	570	550
	TCO bus diesel	575	576	576	576	577	577	577	577
	Coût borne	80	80	80	80	80	80	80	80
AUTOCAR	Coût car scolaire électrique	425	410	395	380	365	350	340	330
	Coût car scolaire diesel	210	210	210	210	210	210	210	210
	Coût car interurbain électrique	480	470	460	450	435	420	405	390
	Coût car interurbain diesel	245	245	245	245	245	245	245	245
	TCO car scolaire électrique	440	430	420	410	400	390	380	370
	TCO car scolaire diesel	325	325	325	325	325	325	325	325
	TCO car interurbain électrique	565	560	550	540	530	515	500	490
	TCO car interurbain diesel	500	500	500	500	500	500	500	500

Source : SGPE, d'après les travaux de la DGTIM.

La mission estime ainsi les surcoûts annuels en investissement pour les flottes de bus et de cars dans une fourchette de 77 M€ en 2023 à 183 M€ en 2030 sur le périmètre des métropoles, ce qui représente de l'ordre de 5 % de leurs dépenses d'équipement dans le domaine des transports⁷² en 2023 à 11 %, toutes choses égales par ailleurs en 2030.

Le tableau ci-dessus montre que les exercices de prospective s'attendent à ce que les véhicules électriques conservent un TCO plus élevé que les équivalents diesel pour la plus grande partie de la période considérée. Les surcoûts en TCO des véhicules achetés en 2023 pourraient s'élever à 21 M€ sur leur durée de vie, tandis que ceux achetés en 2030 permettraient de réaliser des gains de 9 M€ sur leur durée de vie grâce à la baisse des coûts.

⁷¹ Le *Total Cost of Operation* (TCO), ou coût total de possession, est un indicateur financier qui mesure l'ensemble des coûts associés à la possession et à l'exploitation d'un véhicule, sur toute sa durée de vie. Ce calcul prend en compte non seulement le prix d'achat, mais aussi les coûts récurrents et cachés liés à l'utilisation du véhicule.

⁷² Les dépenses d'équipement de transport renvoient ici à la somme des dépenses d'équipement des budgets annexes transport des métropoles en ayant un (sauf Montpellier et Tours donc) et des dépenses d'équipement du SYTRAL, SMMAG et TISSEO.

Tableau 34 : Évolution des surcoûts liés au verdissement des flottes de bus et cars pour les métropoles

Type de véhicule	Indicateur	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BUS	Nombre annuel immatriculation	631	631	631	631	631	631	631	631
	Part des bus électriques dans les immatriculations	30%	37%	44%	50%	60%	70%	75%	85%
	Nombre de bus électriques neufs	189	233	278	316	379	442	473	536
	Nombre de nouvelles bornes		233	278	316	379	442	473	536
	Surcoût acquisition (M€)	60,4	71,0	80,2	86,4	98,1	107,8	108,4	114,8
	Surcoût TCO (M€)	18,0	19,6	19,2	17,0	14,4	5,7	-3,3	-14,5
	Surcoût borne (M€)	9,09	11,21	13,33	15,14	18,17	21,20	22,72	25,74
AUTOCAR	Nombre annuel immatriculation	1057	1057	1057	1057	1057	1057	1057	1057
	Part des cars électriques dans les immatriculations	3%	6%	9%	12%	15%	20%	25%	30%
	Nombre de cars scolaires électriques neufs	16	32	48	63	79	106	132	159
	Nombre de cars interurbain électriques neufs	16	32	48	63	79	106	132	159
	Surcoût acquisition (M€)	7,1	13,5	19,0	23,8	27,3	33,3	38,3	42,0
	Surcoût TCO (M€)	2,9	5,2	6,9	7,9	8,3	8,5	7,3	5,5
	Surcoût total investissement (M€)	77	96	113	125	144	162	169	183
Surcoût TCO (M€)		20,8	24,8	26,1	25,0	22,7	14,2	4,0	-8,9

Source : Mission, d'après les données du SGPE, DGTIM et SDES. Périmètre : toutes les métropoles, y compris Toulouse, Grenoble et Lyon.

Encadré 10 : Autre méthode de chiffrage du verdissement des flottes de bus à partir des données UTPF

Les données des adhérents de l'UTPF permettent d'accéder à la répartition des bus articulés et standard par catégorie d'AOM de l'échantillon (classes 1, 2 et 3⁷³, cf. chapitre 1). Ces données reposent sur un échantillon non exhaustif des AOM locales.

Tableau 35 : Répartition de la flotte entre bus articulés et bus standard par catégorie d'AOM hors Île de France au 1^{er} janvier 2024 au sein de l'échantillon, en nombre de véhicules

Classe de réseau	Articulé	Standard
Classe 1	2 548	4 301
Classe 2	728	2 214
Classe 3	77	1 147
<i>Sous-total</i>	3 353	7 662

Source : UTPF.

Afin d'estimer le surcoût du verdissement en investissement sur l'ensemble des AOM, la mission a corrigé⁷⁴ les données de l'échantillon pour avoir une approximation du nombre total de bus par classe de réseaux sur le périmètre total hors Île-de-France. À cet effet, elle a corrigé le nombre de véhicules au sein de chaque catégorie en appliquant un coefficient multiplicateur établi sur la base de l'hypothèse que les bus recensés au sein d'une classe sont dans la même proportion par rapport à la flotte totale de cette classe que les AOM ayant répondu à l'enquête par rapport au nombre total d'AOM ayant une ligne régulière dans cette classe⁷⁵. La mission a appliqué la correction aux seuls bus standard pour la classe 3⁷⁶. La flotte ainsi corrigée est présentée dans le tableau 36 ci-dessous.

Tableau 36 : Répartition de la flotte « reconstituée » entre bus articulés et standard

Classe de réseau	Articulé	Standard	Multiplicateur	Articulé reconstitué	Standard reconstitué
Classe 1	2 548	4 301	1	2 548	4 301
Classe 2	728	2 214	1,16	844	2 568
Classe 3	77	1 147	2,63	77	3 016
Total	3 353	7 662	N.A.	3 502	9 885

Source : Mission d'après les données UTPF.

L'UTPF indique par ailleurs que 76 % de la flotte sur son échantillon appartient à l'AOM. En utilisant le même ratio, la flotte de bus propriété des AOM en dehors de l'Île-de-France serait de 2 662 bus articulés et de 7 513 bus standard. D'après la répartition des bus par type de motorisation (cf. tableau 37), et en faisant l'hypothèse qu'il faut verdir tous les véhicules gazole (soit 43,8 % du parc de bus articulés et 50,7 % du parc de bus standard), il y aurait 1 165 bus articulés et 3 809 bus standards à verdir.

⁷³ Pour rappel, les données des réseaux sont agrégées par tailles d'agglomérations :

- classe 1 : réseaux de plus de 250 000 habitants desservis ;
- classe 2 : réseaux entre 100 000 et 250 000 habitants desservis ;
- classe 3 : réseaux de moins de 100 000 habitants desservis.

⁷⁵ En classe 2, le nombre de réseaux de l'échantillon UTPF représente 86% du nombre d'AOM ayant une ligne régulière de cette catégorie ; le coefficient multiplicateur est de 1,16.

⁷⁵ En classe 2, le nombre de réseaux de l'échantillon UTPF représente 86% du nombre d'AOM ayant une ligne régulière de cette catégorie ; le coefficient multiplicateur est de 1,16.

⁷⁶ En faisant l'hypothèse que les exploitants des AOM les plus petites qui ont des bus articulés ont tous répondu à l'enquête.

Annexe II

La mission a fait l'hypothèse que les véhicules qui ne sont pas verts sont les plus vieux, et les premiers à remplacer. Dans la mesure la moitié des bus sont au gazole et où la flotte a un âge moyen de 8,5 ans, cette flotte non verte serait remplacée en 8 ans. Ainsi, cela pourrait représenter un flux annuel de 146 bus articulés et 476 bus standard à verdir. **Sur la base des hypothèses du SGPE (cf. tableau 33, 289 k€/bus), cela donne un surcoût d'investissement pour le renouvellement des bus articulés et les bus standard de 179 M€ en 2025 et de 133 M€ en 2030.**

Tableau 37 : Répartition des bus selon leur type de motorisation

Type de bus	Articulé	Standard	Total	Part
Gazole	1 795	5 851	7 646	48,9%
GNV - GNC - BioGNV	1 447	2 652	4 099	26,2%
Hybride gazole	587	1 325	1 912	12,2%
Électricité batteries	134	1 087	1 221	7,8%
Hybride GNV - BioGNV	44	321	365	2,3%
HVO	34	127	161	1,0%
Hybride biocarburant	34	37	71	0,5%
B100	8	44	52	0,3%
GTL - BTL - xTL	5	38	43	0,3%
Hydrogène (pile à combustible)	9	29	38	0,2%
Biocarburant ou biodiesel 10 %	-	14	14	0,1%
ou 30 % d'incorporation (Diester (R)				
ou autre)				
GPL	-	13	13	0,1%
Éthanol ou bioéthanol	-	-	-	-
TOTAL	4 097	11 538	15 635	100,0%
Éthanol ou bioéthanol	-	-	-	-

Source : UTPF.

Source : Mission d'après les données UTPF.

La deuxième estimation (cf. encadré 10) a été faite sur le périmètre de la France métropolitaine hors Île-de-France et avec des données UTPF mais n'évalue que le surcoût d'investissement des bus. Le scénario sous-jacent est celui d'un remplacement de la flotte au fil de l'eau. La première a été faite sur le seul périmètre des métropoles, avec des données issues de la DGITM et du SGPE, mais elle comprend l'ensemble des surcoûts, bus, car et bornes (cf. tableau 34). Elle est établie sur la base d'un scénario plus volontariste où le rythme de remplacement des bus est deux fois plus rapide. Il faut ramener ces chiffres à un même périmètre, c'est-à-dire pour les bus, cars et bornes pour la France métropolitaine hors Île-de-France.

Les métropoles représentent une part significative des flottes en France métropolitaine hors Île-de-France que l'on peut estimer de l'ordre de 50 % du total (voir tableau 35 et tableau 36). Avec cette hypothèse et sur la base du premier scénario, la mission aboutit à une moyenne du surcoût d'investissement annuel de 270 M€, soit 15 % de la somme des dépenses d'équipement des 191 BA analysés⁷⁷ (voir graphique 25) et des syndicats (voir tableau 15) en 2023.

Le tableau 34 fait apparaître des volumes d'investissements liés aux bornes et aux cars compris entre 25 et 60 % de ceux liés aux bus. En corrigeant sur cette base la deuxième estimation, la fourchette est, dans ce scénario, de 210 à 225 M€ (12 % de la somme des dépenses d'équipement en 2023 des 191 BA et des syndicats analysés).

⁷⁷ Cette somme s'élève à 1 059 M€ pour les 191 budgets annexes transport de GFP et 776 M€ pour les syndicats de transport en 2023.

L'estimation moyenne des surcoûts annuels liés au verdissement des flottes s'établit dans une fourchette de 12 % à 15 % des dépenses actuelles d'équipement des AOM dans le domaine des transports. Cet investissement a la particularité d'être encadré par des obligations légales et réglementaires ne permettant pas de les étaler dans le temps selon les moyens disponibles. Sans être exagérées, ces fourchettes constituent un signal d'alerte, car cette approche globale ne rend pas compte de la diversité des situations financières des AOM. La poursuite des systèmes d'aide actuels et leur adaptation dans le temps est nécessaire pour financer cet investissement.

4.3. Une analyse des rares estimations globales des besoins d'investissement permet de relativiser les besoins affichés en les comparant aux efforts actuels d'investissement

Afin de pouvoir effectuer des comparaisons, la mission a besoin d'établir le montant des dépenses d'équipements des AOM dans le domaine des transports. Considérer les GFP-AOM qui établissent un budget annexe et les syndicats permet d'englober une partie des AOM⁷⁸. Ainsi, la somme des dépenses d'équipement inscrites aux budgets annexes des GFP AOM et des dépenses d'équipement des syndicats permet de faire cette estimation par défaut. Établie sur ces bases, elle donne des chiffres de 1,84 Md€ en 2023, de 1,39 Md€ en 2020 et de 1,92 Md€ en 2019.

Il n'existe que peu de chiffrages des besoins d'investissement des AOM locales pour les années à venir. Le GART, un rapport sénatorial de juillet 2023⁷⁹ et une étude de l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) et la Banque postale donnent des estimations globales. L'usage que la mission fait de ces chiffres dans les analyses qui suivent ne sauraient en aucune manière en constituer une validation. La mission fait l'hypothèse qu'ils sont complets, c'est-à-dire qu'ils prennent en compte de manière exhaustive l'ensemble des investissements nécessaires à la réalisation des projets de SERM.

Il existe également peu de chiffrages des besoins d'investissements supplémentaires globaux des collectivités concernées dans les années à venir, notamment en lien avec l'atténuation et l'adaptation au changement climatique. La mission a donc raisonné toutes choses égales par ailleurs.

Dans son chiffrage (cf. encadré 11), le GART agrège fonctionnement et investissement ce qui ne permet pas de l'utiliser pour une analyse des besoins d'investissement. En outre, il traite le besoin de l'ensemble des AOM, qu'elles contribuent à un projet de SERM ou non.

Encadré 11 : Les déclarations du GART

28 milliards d'euros

Cela correspond aux besoins de financement supplémentaires – investissement et fonctionnement compris – pour les AOM urbaines hors Île-de-France, entre 2023 et 2030. Soit une moyenne annuelle de 3,5 milliards d'euros.

Source : GART.

⁷⁸ Il manque notamment les GFP-AOM sans BA ou les PETR.

⁷⁹ Rapport d'information n° 830 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023, « Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) »

Annexe II

Le besoin de financement tel qu'évalué par le GART semble être l'écart entre le total des investissements sur la période et l'épargne nette disponible toutes choses égales par ailleurs, c'est à dire sans tenir compte des évolutions de recettes ou dépenses de fonctionnement, donc gelées au niveau 2023. Le chiffre de 28 Md€ évoqué par le GART recouvrerait alors des besoins en investissement et en fonctionnement, mais surestime ces besoins puisque l'hypothèse implicite est qu'il n'y aurait aucune évolution ni des recettes commerciales ni du VM. Or le VM est plus dynamique que l'inflation et il devrait y avoir - *a minima* - un effet volume des recettes commerciales.

Dans un rapport de novembre 2023⁸⁰, I4CE et la Banque postale estiment à 0,5 Md€ l'effort annuel d'investissement supplémentaire⁸¹ dans le domaine des transports collectifs urbains d'ici 2030, y compris le coût de verdissement des flottes. Ce chiffre est dans un ordre de grandeur compatible avec ceux de la mission concernant le verdissement des flottes.

En 2021, la somme des dépenses d'équipement des AOM dans le domaine des transports était de 1,4 Md€, ce qui conduirait, en y ajoutant l'effort annuel supplémentaire estimé dans le rapport d'I4CE et la Banque postale cité ci-dessus, à un total de 2,4 Md€/an, à comparer au montant de ces mêmes dépenses en 2023 à hauteur de 1,9 Md€.

Encadré 12 : Extrait du rapport d'information n°830 du Sénat

« En additionnant le développement de nouveaux TCSP et la rénovation des réseaux anciens, les investissements dans les projets de services express régionaux métropolitains (SERM) ou encore le renouvellement du matériel roulant, en particulier pour verdir les flottes de bus, le total des dépenses d'investissement en matière de transports collectifs urbains (TCU) pourrait, d'après les premières estimations du GART, atteindre 30 milliards d'euros entre 2023 et 2030. Ces estimations doivent être affinées dans les semaines à venir par les remontées plus exhaustives d'une enquête actuellement conduite par le GART auprès de ses adhérents. »

Source : Sénat

Le rapport sénatorial cite le chiffre de 30 Md€ comme le besoin total en investissement des AOM locales entre 2023 et 2030. Ce chiffre, comme celui d'I4CE et de la Banque Postale, ne distingue pas les dépenses liées aux SERM des autres besoins en matière de transports collectifs. Le chiffre du rapport sénatorial de 30 Md€ en huit ans correspond à 3,8 Md€/an.

La fourchette des estimations est large entre 2,4 Md€/an (I4CE et Banque Postale) et 3,8 Md€/an (Sénat). L'estimation du Sénat traduit une difficulté importante pour les AOM locales (1,7 fois le montant des dépenses d'investissement hors remboursement des emprunts de l'ensemble des AOM en 2023 sur le domaine des transports).

Au rythme annuel de 1,8 Md€ (le montant des dépenses d'équipement des GFP-AOM ayant un budget annexe et des syndicats de transport en 2023), il faut 16 ans pour financer l'ensemble du programme du rapport sénatorial, soit huit ans de plus que le délai imparti dans ce rapport. Cela peut paraître beaucoup mais rappelons, à titre d'exemple, que le chantier de la ligne 15sud du Grand Paris express, d'un montant de 8 Md€ aura un retard de six ans par rapport aux premières échéances annoncées ou que les nouvelles rames du RER B arriveront avec un retard de deux ans. Il n'est pas exclu que le programme envisagé pour 2030 ne serait en tout état de cause achevé qu'en 2035, même en l'absence de contrainte financière.

⁸⁰ Collectivités locales : comment financer l'accélération des investissements climat ? Quatre scénarios à horizon 2030.

⁸¹ Base 2020.

Annexe II

Cette approche globale ne rend pas toutefois compte d'éventuelles difficultés particulières. La métropole de Nice, par exemple, est un cas particulier en difficulté, elle présente : de gros besoins (deux nouvelles lignes de tramway à hauteur de 2 Md€) et un faible montant de dépenses d'équipement dans le domaine des transports en 2023 (48,350 M€).

Réaliser l'ensemble des investissements que ce soit au niveau indiqué par I4CE et la Banque Postale ou le rapport sénatorial d'ici 2030 demanderait effectivement un accroissement de l'effort d'équipement des GFP-AOM par rapport au rythme actuel ou même au rythme pré-crise sanitaire.

Toutefois un échelonnement raisonnable dans le temps le rendrait possible avec les moyens actuels sous réserve de tenir compte :

- ◆ des échéances intermédiaires impératives comme celles du verdissement des flottes qui peuvent mettre en difficulté certaines AOM ;
- ◆ des cas particulier d'AOM empêchées par leur situation particulière.

Dans les deux cas, l'intervention de l'État pourrait prendre la forme d'une aide à des programmes, thématiques ou géographiques, particuliers, comme c'est le cas actuellement pour le verdissement des flottes.

ANNEXE III

Éléments d'analyse des projets de SERM à partir d'un échantillon de six territoires

SOMMAIRE

1. LA MISSION A SÉLECTIONNÉ UN ÉCHANTILLON DE SIX PROJETS DE SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM) POUR SON ANALYSE DES BESOINS DE FINANCEMENT LIÉS À UN RENFORCEMENT IMPORTANT DE L'OFFRE DE MOBILITÉS.....	1
1.1. La notion macroéconomique de « choc d'offre » est peu adaptée aux transports publics et projets de SERM, qui doivent néanmoins viser une augmentation significative de l'offre de transports alternatifs à la voiture particulière.....	1
1.2. La mission a sélectionné un échantillon de six projets de SERM illustratifs de la diversité des situations sur le territoire métropolitain au regard de différents critères.....	2
2. LES COÛTS D'INVESTISSEMENTS FERROVIAIRES DES 24 PROJETS DE SERM LABELLISÉS POURRAIENT REPRÉSENTER PLUS DE 20 MD€, DONT 8 MD€ POUR LILLE; LES AUTRES COÛTS D'INVESTISSEMENTS ET LES COÛTS D'EXPLOITATION SONT QUANT À EUX TRÈS PEU ÉVALUÉS	4
2.1. Au niveau national, les coûts d'investissement sont inégalement définis, ils le sont surtout pour les infrastructures ferroviaires, beaucoup moins pour les autres modes et pour le matériel roulant	5
2.2. Si les coûts d'exploitation restent le plus souvent à étudier, des ordres de grandeur peuvent être esquissés au niveau national pour leurs volets ferroviaires ...	9
3. LA MISSION A ANALYSÉ LES CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES, TECHNIQUES ET FINANCIÈRES DES SIX TERRITOIRES ET PROJETS DE L'ÉCHANTILLON, CE QUI FOURNIT DES ENSEIGNEMENTS PLUS GÉNÉRAUX SUR LES PROJETS DE SERM.....	12
3.1. Les territoires sur lesquels sont situés les projets de SERM de l'échantillon présentent des enjeux et dynamiques diverses, ainsi que des organisations institutionnelles hétérogènes	12
3.2. Les périmètres de déploiement et les types de services envisagés dans les projets de SERM sont inégalement définis et principalement orientés par le ferroviaire ...	17
3.2.1. Bordeaux.....	18
3.2.2. Grenoble.....	19
3.2.3. Hauts de France – Lille.....	21
3.2.4. Azuréen - Nice.....	22
3.2.5. Strasbourg	23
3.2.6. Toulouse.....	25
3.3. Les projets de SERM étudiés manquent d'objectifs explicites en termes de report modal, de décarbonation des transports, de sobriété foncière ainsi que d'évaluation socio-économique et environnementale.....	27
3.3.1. L'objectif de décarbonation des mobilités et la valeur socio-économique des projets envisagés ont peu été mis en avant par les acteurs locaux rencontrés par la mission, ils restent le plus souvent à étudier	28

3.3.2.	<i>Les projets de SERM ne s'inscrivent pas clairement à ce stade dans une politique intégrant la maîtrise de l'usage de la voiture particulière et la polarisation de l'aménagement urbain autour des transports publics.....</i>	<i>28</i>
3.4.	La gouvernance prévue sur les projets de SERM n'est en général pas encore clairement définie	29
3.4.1.	<i>À ce stade, aucun modèle type de gouvernance ne se dessine, mais peu de collectivités ont mené une réelle réflexion à ce sujet.....</i>	<i>29</i>
3.4.2.	<i>La SGP est engagée actuellement en phase de préfiguration sur quatre des six projets étudiés</i>	<i>30</i>
3.5.	L'ampleur de certains projets étudiés par la mission questionne la capacité de leurs partenaires à les financer ; les moyens financiers déjà déployés permettent néanmoins de poursuivre les démarches en cours à ce stade.....	30
3.5.1.	<i>Les AOM et collectivités de l'échantillon sont déjà engagées dans des investissements en matière de transport, parfois lourds, mais dont certains contribuent aux projets de SERM.....</i>	<i>31</i>
3.5.2.	<i>Les surcoûts d'exploitation engendrés par les projets de SERM sont encore peu appréhendés et quantifiés par les AOM mais pèseront sur leur contribution</i>	<i>33</i>
3.6.	Les réflexions sur les besoins et plans de financement des projets de SERM et leurs sources ne sont pas mûres.....	34
3.6.1.	<i>Les accords sur les modalités de partage entre les partenaires du financement des projets et de leur exploitation sont encore rares</i>	<i>34</i>
3.6.2.	<i>Les recettes tarifaires des collectivités et le versement mobilité connaissent des dynamiques diverses</i>	<i>34</i>

1. La mission a sélectionné un échantillon de six projets de services express régionaux métropolitains (SERM) pour son analyse des besoins de financement liés à un renforcement important de l'offre de mobilités

1.1. La notion macroéconomique de « choc d'offre » est peu adaptée aux transports publics et projets de SERM, qui doivent néanmoins viser une augmentation significative de l'offre de transports alternatifs à la voiture particulière

En macroéconomie, un choc d'offre désigne une variation importante et imprévue des conditions de production. Ainsi, un choc d'offre déplace la courbe d'offre globale à court terme : **un choc d'offre positif réduit les coûts de production et augmente la quantité offerte pour tout niveau général des prix donné**, entraînant un déplacement vers la droite de la courbe d'offre globale à court terme. Les chocs d'offre positifs correspondent notamment à des chocs technologiques ou à des chocs de productivité.

En matière de transports publics, l'expression de « choc d'offre » s'est répandue depuis quelques années parmi les professionnels pour désigner une augmentation significative de l'offre, de nature à faire évoluer les comportements de mobilité, principalement de la voiture particulière vers les transports publics et les modes actifs, un report modal massif étant indispensable pour atteindre les objectifs de décarbonation français et européens, dès 2030 puis en 2050. L'Union des transports publics et ferroviaire a par exemple formulé en 2023 « *Sept propositions pour financer le choc d'offre des transports urbains et ferroviaires* ».

S'agissant des transports urbains ou routiers, la mission n'a cependant pas identifié de source de réduction à court terme des coûts de production. S'agissant du volet ferroviaire des projets présentés à la mission, s'ils se développent dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires qui conduit à une baisse significative des coûts des services conventionnés, l'augmentation de l'offre ferroviaire ambitionnée est généralement supérieure à celle que permettraient ces gains de productivité. De plus cette augmentation de l'offre à coût constant précède dans plusieurs cas le déploiement du projet de SERM proprement dit ; dans d'autres, elle n'en constitue que la première étape.

Dans ce contexte, la notion de choc d'offre, qui implique une évolution rapide des coûts par rapport à une situation antérieure selon les théories macroéconomiques, ne semble pas pleinement adaptée aux projets de SERM. Aussi, **la mission a choisi de ne pas utiliser l'expression « choc » d'offre mais plutôt de « renforcement » ou d'« augmentation » significative de l'offre.**

Un renforcement d'offre en matière de transports collectifs passe principalement par trois canaux, que ce soit sur les réseaux ferroviaires et de transports guidés (trains, tramways, métros) ou de voirie (transports routiers et mobilités actives) :

- ◆ **un renforcement des dessertes existantes**, à la fois en termes de fréquence et d'amplitude horaire avec une offre proposée toute la journée ;
- ◆ **la création de nouvelles dessertes à infrastructures constantes** (ou quasi constantes), telles que le prolongement d'un service, la diamétralisation de services¹ et *via* le cas échéant des investissements pour les gares, des créations de haltes nouvelles sur des lignes existantes, etc. ;

¹ La diamétralisation consiste à joindre deux services radiaux, d'une gare centrale vers des gares périphériques, en un seul, ce qui permet des liaisons traversantes sans correspondance entre gares périphériques.

- ♦ **le déploiement de nouvelles infrastructures** pour créer de nouveaux services et nouvelles dessertes en étendant le réseau ou en augmentant le nombre de voies des réseaux existants. Dans ce cas, il peut y avoir évolution ponctuellement forte de l'offre à la mise en service de l'infrastructure compte tenu des services nouveaux qu'elle permet.

Dans ces différentes situations, le renforcement de l'offre existante ne peut se décider et être mis en œuvre sur une courte durée ; il nécessite plusieurs mois au mieux, et le plus souvent plusieurs années, que ce soit pour les études et travaux avant mise en service d'infrastructures ou pour la montée en charge des services existants (mobilisation de matériel roulant, recrutements de personnel, réservations de capacités ferroviaires auprès de SNCF Réseau, etc.).

La mission a ainsi considéré que les projets à étudier sont ceux qui permettent une augmentation progressive et significative de l'offre de transport sur le territoire concerné, qu'elle soit liée ou non à la mise en service d'une infrastructure nouvelle. La progression significative de l'offre peut être reconnue dès lors qu'est observé un saut net dans l'évolution de l'offre, par rapport à la tendance des années précédentes. Toutefois, la mission n'a pas déterminé de seuil précis pour qualifier ce saut : à titre d'indication, le taux de croissance annuel moyen de l'offre de services ferroviaire des régions (hors Île-de-France), en trains.km commerciaux² s'est élevé à environ 3,1 %/an entre 2018 et 2023. Les projets considérés par la suite sont ainsi des projets qui ont pour vocation d'accroître significativement l'offre de service.

1.2. La mission a sélectionné un échantillon de six projets de SERM illustratifs de la diversité des situations sur le territoire métropolitain au regard de différents critères

Pour la sélection de l'échantillon, la mission a choisi de privilégier des projets variés permettant d'illustrer la diversité des situations et projets locaux. Dans ce contexte, et comme demandé par la lettre de mission, au-delà des territoires métropolitains, la mission a exploré l'hypothèse d'étudier la situation d'un territoire ultramarin. Toutefois, au regard de la spécificité de chaque département et région d'Outre-mer (DROM) en matière d'organisation et de gestion des transports publics (selon son statut, la répartition de compétences sur le réseau routier, les dynamiques démographiques contrastées, etc.), il est apparu qu'aucun de ces territoires ne peut être étudié dans une optique de répliquabilité. Il en va de même pour la collectivité territoriale unique de Corse. Ainsi, la mission a choisi de privilégier l'analyse de projets situés en France métropolitaine continentale, dont certains axes pourront quoi qu'il en soit être utiles dans le cadre de la mise en œuvre d'éventuelles augmentations d'offre dans les DROM ou en Corse. De même, les projets transfrontaliers, qui reposent sur des conventionnements et financements internationaux très spécifiques, n'ont pas été retenus.

Pour constituer un échantillon, la mission s'est concentrée sur l'objet nouveau que constituent les projets de SERM, organisés autour d'une armature ferroviaire, et a choisi de ne pas étudier d'autre projet d'augmentation de l'offre hors SERM. Les AOM locales font régulièrement évoluer leur offre, parfois très substantiellement (extension ou réorganisation de réseaux de bus et bus à haut niveau de service, création de réseaux de tramway, etc.), bénéficiant le cas échéant de subventions de l'État dans le cadre des appels à projets transports en commun en site propre et pôles d'échanges, organisés à quatre reprises depuis 2008. Les régions, parfois les départements, ont également pu accompagner financièrement ces projets. Toutefois, ces projets se sont essentiellement limités au périmètre de compétence d'une seule AOM, parfois d'un gestionnaire de voirie, et, en ce sens, ne constituent pas un « objet » nouveau comme les SERM, qui imposent une coopération entre AOM régionales et urbaines.

² Données de l'Autorité de régulation des transports (ART) pour le transport ferroviaire régional (dit TER).

Les projets de SERM, qu'ils aient déjà fait l'objet d'une labellisation en 2024 ou non, couvrent la plupart des plus grandes agglomérations et présentent des situations très différentes, que ce soit en termes de géographie, de dynamiques du territoire, d'utilisation des différents modes de transport, de situation financière des collectivités, d'organisation institutionnelle, etc. L'échantillon sélectionné selon la méthode développée par la suite a donc vocation à illustrer différentes situations pouvant exister sur le territoire métropolitain en matière d'augmentation de l'offre de transport.

Pour s'assurer que les projets sélectionnés soient illustratifs de situations diverses, sans pouvoir prétendre être représentatifs, la mission a procédé à une classification des projets de SERM en fonction de différents critères :

- ◆ **l'état d'avancement du projet**, en particulier sur la partie ferroviaire qui est un prérequis à la reconnaissance du statut de SERM ;
- ◆ **l'horizon (ou les horizons) de mise en service** du projet ;
- ◆ **la taille de la population couverte** ;
- ◆ **la santé financière des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) impliquées dans le projet**. La mission a analysé cette situation à partir des quatre indicateurs listés ci-dessous, en examinant ce résultat par rapport à la moyenne nationale, soit en niveau sur les années 2022 et 2023, soit en évolution (2023 par rapport à 2019) :
 - **le taux d'épargne brute** : ce ratio indique la part des recettes de fonctionnement qui peut être consacrée pour investir ou rembourser la dette, et permet ainsi d'appréhender la performance financière d'une collectivité, sa solvabilité budgétaire à court et moyen terme.
$$\text{Taux d'épargne brute} = \text{épargne brute} / \text{recettes réelles de fonctionnement} ;$$
 - **la marge d'autofinancement courant** : cet indicateur désigne la capacité d'une collectivité à financer ses investissements une fois ses dépenses de fonctionnement et la charge de sa dette payées. Une marge d'autofinancement négative signifie *a contrario* que la collectivité ne peut couvrir, par ses recettes de fonctionnement, ses dépenses de fonctionnement et l'annuité de sa dette, ce qui constitue un signal d'alerte (épargne nette négative) ;
$$\text{Marge d'autofinancement courant} = (\text{dépenses réelles de fonctionnement} + \text{remboursements de la dette}) / \text{recettes réelles de fonctionnement} ;$$
 - **le taux d'endettement** : il mesure le poids de la dette (en encours) d'une collectivité relativement à ses recettes de fonctionnement :
$$\text{Taux d'endettement} = \text{encours de dette au 31/12} / \text{recettes réelles de fonctionnement} ;$$
 - **la capacité de désendettement** : cet indicateur permet d'estimer en combien d'années d'exercices budgétaires la collectivité peut rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute chaque année.
$$\text{Capacité de désendettement} = \text{encours de dette au 31 décembre} / \text{épargne brute} ;$$
- ◆ **l'existence, sur le territoire, d'un ou plusieurs grands projets ferroviaires**, notamment de ligne nouvelle, portés par l'État et les collectivités, pour certains indispensables aux projets de SERM, qui nécessiteront des besoins de financement importants à court ou moyen terme, éventuellement concurrents de ceux des projets de SERM ;
- ◆ **l'intervention envisagée de la Société des grands projets (SGP)** sur les études ou la maîtrise d'ouvrage du projet de SERM.

À partir de cette classification, **la mission a sélectionné six projets de SERM qui reflètent une diversité de situations en fonction des critères définis précédemment** et à la lumière des caractéristiques attendues d'un SERM (armature ferroviaire, multimodalité au cœur du projet, projet ayant pour objectif d'améliorer les liaisons entre une métropole et sa périphérie, etc.) :

- ◆ **Bordeaux** : le projet est déjà avancé, avec des hausses successives de l'offre (trains et cars express) depuis 2018, ce qui permet de disposer de résultats d'études (techniques, socio-économiques) conduites depuis plusieurs années. Il est par ailleurs porté par une région présentant des indicateurs financiers moins bons que la moyenne nationale, et également engagée financièrement dans le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) ;
- ◆ **Strasbourg** : le projet est l'un des plus avancés avec la mise en service d'un premier renfort très significatif d'offre ferroviaire en décembre 2022 sur un vaste territoire. Les développements suivants sont à l'étude ;
- ◆ **Hauts-de-France / Lille** : le projet, qui est d'une ampleur significativement plus élevée que tous les autres en termes de volume d'investissement ferroviaire (8 Md€ environ), et dont les études techniques sont avancées, est porté par une région dont les indicateurs financiers sont moins bons que la moyenne nationale ;
- ◆ **Toulouse** : le projet, coûteux en investissement (3 Md€ environ), est situé dans et autour d'une métropole en forte croissance, et qui investit déjà sur une ligne de métro supplémentaire. Il est porté par une région présentant des indicateurs financiers moins bons que la moyenne nationale, et déjà engagée sur les grands projets ferroviaires GPSO et de ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP). Il est par ailleurs plus avancé et avec une armature ferroviaire plus développée que l'autre projet de SERM occitan prévu autour de Montpellier ;
- ◆ **Azuréen autour de Nice** : le projet associe plusieurs grandes intercommunalités et présente ainsi des enjeux spécifiques en termes de gouvernance. Il s'appuie sur le projet de ligne nouvelle Provence Côte-d'Azur (LNPCA). Il est par ailleurs porté par une région et une métropole présentant des indicateurs financiers moins bons que la moyenne nationale et portant des projets non encore financés d'extension de son réseau de tramway ;
- ◆ **Grenoble** : le projet, porté par une métropole de taille intermédiaire, est déjà engagé en termes d'études et présente de premières réalisations. Il comprend par ailleurs une approche multimodale poussée (cars express existants, covoiturage, pôles d'échanges, etc.).

2. Les coûts d'investissements ferroviaires des 24 projets de SERM labellisés pourraient représenter plus de 20 Md€, dont 8 Md€ pour Lille ; les autres coûts d'investissements et les coûts d'exploitation sont quant à eux très peu évalués

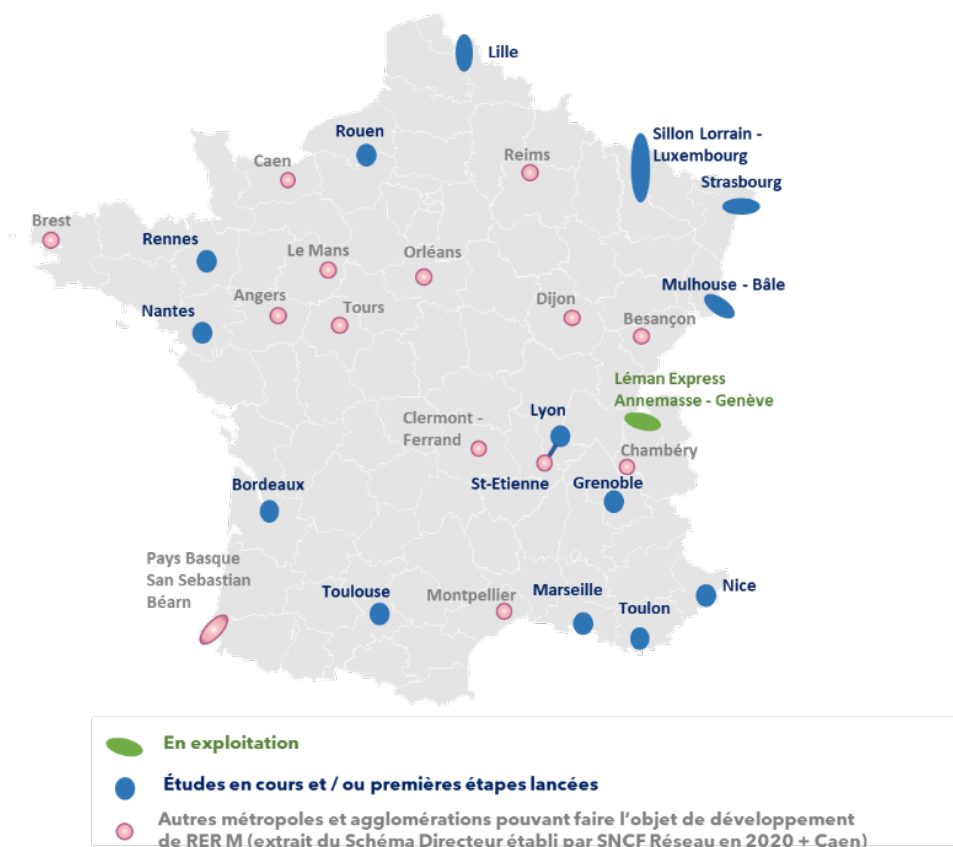
En complément de l'examen plus détaillé des six sites retenus en tant qu'échantillon illustratif, et pour les resituer dans leur contexte plus général, la mission s'est attachée à constituer une vision des coûts d'investissement et d'exploitation de l'ensemble des 24 projets de SERM labellisés mi-2024.

2.1. Au niveau national, les coûts d'investissement sont inégalement définis, ils le sont surtout pour les infrastructures ferroviaires, beaucoup moins pour les autres modes et pour le matériel roulant

Le conseil d'orientation des infrastructures (COI) a conçu et proposé en 2022 l'appellation « service express régionaux métropolitains », plutôt que « RER métropolitains » ou « services express métropolitains » précédemment utilisés pour promouvoir une approche par les services plutôt que par les infrastructures, combinant transports collectifs urbains, transports régionaux ferroviaires et modes actifs, et marquer la nécessité pour les régions et les métropoles de coopérer. Il avait examiné plus particulièrement, dans son rapport de décembre 2022³, 15 projets de SERM (cf. carte 1), l'un en service, le Léman Express (Genève-Annemasse), deux partiellement en service, Bordeaux et Strasbourg, et 12 projets qui apparaissaient comme les plus avancés en termes de définition : Grenoble, Lille, Lyon, Mulhouse-Bâle, Nantes, Rennes, Rouen, Lorraine- Luxembourg, Toulouse, Marseille, Toulon, Nice. Tous ces projets ont été labellisés à l'été 2024.

Le COI avait également identifié 14 autres agglomérations où le potentiel d'un SERM était à étudier. Six des agglomérations visées n'ont pas à ce stade sollicité une labellisation : Angers, Le Mans, Dijon, Besançon, Reims, Caen. Huit d'entre elles l'ont obtenue : Orléans, Tours, Montpellier, le projet Basco-Landais, Clermont-Ferrand, Chambéry, Saint-Étienne et Brest, ce dernier inclus avec Rennes dans un projet plus vaste de « SERM breton ». D'autres agglomérations non identifiées par le COI ont également obtenu la labellisation : Côte d'Opale (Dunkerque-Calais) et Avignon. Sur la carte 2 figurent les 24 projets labellisés.

Carte 1 : Les projets de Services express régionaux métropolitains selon le COI en 2022



Source : COI, rapport de décembre 2022.

³ Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, rapport du COI de décembre 2022.

Carte 2 : Les projets de Services express régionaux métropolitains labellisés par l'État en juillet 2024



Source : DGITM.

La mission a tâché de rassembler les différents éléments de chiffrage disponibles pour les 24 projets de SERM labellisés (cf. tableau 1), mais a constaté qu'ils étaient éparés et incomplets concernant les coûts d'investissements en infrastructure, et très rarement évalués, ou du moins disponibles, concernant les investissements en matériel roulant et ateliers ou les coûts d'exploitation futurs, même pour certains des projets les plus avancés.

S'agissant du coût des infrastructures ferroviaires (gares incluses), ont été utilisés les chiffrages des rapports du COI de 2022, les éléments transmis à la mission par la DGITM, SNCF Réseau et Gares & Connexions, ceux figurant dans certains dossiers minute en vue de la labellisation, et ceux qui ont pu être communiqués sur les six sites de l'échantillon examiné par la mission. Les dates de valeur des estimations ne sont pas toujours précisément explicitées, ce qui peut conduire à des écarts importants : l'indice des travaux publics (TP01) communément utilisé a en effet cru de 15 % de janvier 2021 (date de référence pour le COI) à janvier 2023. Il est resté approximativement stable depuis lors. Les chiffrages restent absents pour la plupart des SERM labellisés mais non examinés en 2022 par le COI et dont les études ne sont le plus souvent qu'à une phase très préliminaire, à quelques exceptions près (SERM basco-landais par exemple).

S'agissant du coût des autres infrastructures (voies réservées aux transports en commun, pôle d'échange, aménagements cyclables, etc.) et du coût des matériels roulants et ateliers, les données sont très parcellaires ; ont été principalement reprises celles figurant dans les dossiers minute. **Peu de dossiers minute en vue de la labellisation intégraient explicitement dans le projet de SERM le développement des transports collectifs urbains et les coûts d'investissements correspondants.** Sont principalement identifiés et parfois chiffrés les investissements qui concourent à améliorer les relations entre l'agglomération centrale et sa périphérie, concernant donc tant les AOM urbaines que régionales.

S'agissant des coûts d'exploitation futurs, la mission n'a pu obtenir leur estimation que sur un très petit nombre de projets, principalement en se fondant sur les dossiers minute.

Annexe III

Tableau 1 : Synthèse des estimations, *partielles et provisoires*, des coûts d'investissement et d'exploitation des projets de SERM labellisés (en M€ 2023)

SERM	Grands projets	Ferroviaire et gares	Matériel roulant	TC routiers, vélo, PEM	CPER 2023-2027	Fer	Cars
-	Investissements en M€					Exploitation en M€/an	
Bordeaux	AFSB 830	830	90	Non disponible (N.D.)	457	14	N.D.
Grenoble		1 500	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Lille		8 000	1 580	N.D.	296	200	N.D.
Lyon	CFAL Nord 1240	3 000	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Mulhouse-Bâle		400	N.D.	N.D.	144	N.D.	N.D.
Nantes		900	N.D.	N.D.	133	N.D.	N.D.
Rennes		650	N.D.	N.D.	177	N.D.	N.D.
Rouen	LNPN 1 854	650	N.D.	N.D.	133	N.D.	N.D.
Lorraine-Luxembourg		700	N.D.	N.D.	261	N.D.	N.D.
Strasbourg		700	N.D.	100	150	N.D.	N.D.
Toulouse	AFNT 920	2 712	492	724	99	113	N.D.
Marseille	LNPCA 3 869	N.D.	N.D.	N.D.	99	N.D.	N.D.
Toulon		N.D.	N.D.	N.D.	7	N.D.	N.D.
Nice		N.D.	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.
Total SERM COI 2022	8 713	20 042	(2 162)	(824)	1 956	(327)	(0)
Avignon		N.D.	N.D.	N.D.	7	N.D.	N.D.
Montpellier		353	180	170	35	34	31
Franco-Genevois		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Clermont-Ferrand		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Bretagne		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Côte d'Opale		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Basco-Landais		300	50	N.D.	15	9	N.D.
Chambéry		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Orléans		N.D.	N.D.	N.D.	20	N.D.	N.D.
Saint Etienne		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Tours		260	N.D.	565	23	N.D.	N.D.
Total Autres SERM	0	(913)	(230)	(735)	100	(43)	(31)

Annexe III

SERM	Grands projets	Ferroviaire et gares	Matériel roulant	TC routiers, vélo, PEM	CPER 2023-2027	Fer	Cars
Total 24 SERM labellisés	8 713	(20 955)	(2 392)	(1 559)	2 056	(370)	(31)

Source : Mission d'après COI, DGITM, SNCF, dossiers minute en vue de la labellisation, informations transmises par les collectivités de l'échantillon étudié.

Notes de lecture : N.D. : non disponible ; totaux entre parenthèses : très incomplets donc non significatifs. Le total des crédits CPER ne correspond pas au total d'environ 2,7 Md€ des crédits en cours de contractualisation, la région Auvergne-Rhône-Alpes n'ayant pas à ce stade réparti l'enveloppe de 175 M€ entre les projets de SERM de la région, certaines autres régions ayant prévu des enveloppes non affectées, et des crédits étant également alloués pour des projets à ce jour non labellisés.

Au total, hors grands projets identifiés comme tels à ce jour, le coût total des infrastructures ferroviaires s'élèverait à plus de 20 Md€ sur une vingtaine d'années, pour les seuls 14 projets ayant fait l'objet d'estimations.

Plus de la moitié de ce total correspond aux projets de Lille (plus de 8 Md€), de Lyon (3 Md€, hors contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL Nord), mais y compris la mise à 4 voies de la section Saint-Fons Grenay, qui pourrait être considéré comme un grand projet utile à tous les trafics), et de Toulouse (2,7 Md€ correspondant à un scénario haut, parmi plusieurs encore à l'étude).

Le total se situe dans une fourchette haute par rapport aux estimations faites par le COI (15 à 20 M€₂₀₂₁), reprises dans un rapport sénatorial de juillet 2023⁴, ce qui peut s'expliquer par l'inflation, l'approfondissement des études, le plus grand nombre de projets, mais surtout par le renchérissement du projet de Lille / Hauts-de-France, qui était en 2022 évalué à environ 5 Md €.

Certains des projets sont d'ores et déjà étudiés en plusieurs phases successives, comprenant de premières phases ou opérations davantage étudiées en cours d'inscription aux contrats de plan État-Région 2023-2027 (Nantes, Bordeaux, Lorraine-Luxembourg, etc.), mais ce n'est pas encore le cas pour tous.

SNCF Réseau et Gares et Connexions estiment les besoins de financement à plus de 2 Md€ pour la période 2023-2027, ce qui est cohérent avec les 2,7 M inscrits dans les CPER 2023-2027 (qui comprennent des opérations non ferroviaires et des études et travaux sur des projets non labellisés à ce jour). Sous réserve du bon déroulement des CPER et des grands projets ferroviaires qui leur sont directement utiles, le besoin de financement semble couvert. Le besoin est ensuite estimé à environ 8 Md€ pour le quinquennat 2028-2032, plus de 10 Md€ pour le quinquennat 2033-2037 et plus de 4 Md€ au-delà : ces montants impliqueraient une augmentation significative des moyens alloués par rapport au CPER actuel, couvrant la période 2023-2027. Hors projet de SERM de Lille, qui se distingue par son coût estimé très élevé, les ordres de grandeur des besoins de financements, hors transports en commun urbains et principalement pour les opérations ferroviaires, seraient plus proches des moyens contractualisés de 2023 à 2027.

En revanche, **il n'est pas possible à ce jour d'évaluer, même en ordre de grandeur, les besoins totaux en investissements non ferroviaires et les besoins en matériel roulant.** Les données disponibles sont trop parcellaires, même si des éléments sont disponibles pour certains projets, à Toulouse par exemple, et, pour de nombreux projets de SERM, le périmètre fonctionnel des investissements pris en compte est trop peu défini, notamment au regard des opérations qui peuvent être déjà planifiées par ailleurs par les collectivités infrarégionales et AO urbaines (transports en commun en site propre, pôles d'échanges, réseau express vélo, etc.).

⁴ Rapport d'information n° 830 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023, « Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ».

Il n'est pas non plus possible de déduire des dossiers une estimation du total des coûts d'exploitation futur des suppléments d'offre, mais la mission a tenté de les approcher indirectement dans la suite, pour leur volet ferroviaire.

2.2. Si les coûts d'exploitation restent le plus souvent à étudier, des ordres de grandeur peuvent être esquissés au niveau national pour leurs volets ferroviaires

Les périmètres des projets de SERM sont trop peu définis dans leurs volets non ferroviaires (par exemple sur le volet car express) : tenter d'estimer et totaliser leurs coûts d'exploitation n'est donc pas possible à ce jour.

Pour leur volet ferroviaire, les périmètres et les niveaux de service ne sont le plus souvent pas encore définis clairement, mais les travaux conduits par l'ART et SNCF Réseau permettent d'en dessiner des ordres de grandeurs indicatifs.

L'ART a publié en avril 2024 une analyse détaillée des conditions actuelles de mobilité et des potentiels de développement pour 15 projets de SERM⁵ (les mêmes que ceux identifiés par le COI). Sur la base d'hypothèses de périmètres prises avant les démarches de labellisation, et qui ont donc pu évoluer, plutôt à la hausse, depuis lors, l'Autorité a considéré que ces 15 projets de SERM recouvrent une part conséquente du réseau ferré national (RFN), en représentant 10,6 % des lignes ferroviaires (2 400 km) et 11,9 % des voies (4 900 km), et une desserte de 434 gares ferroviaires (14,5 % des gares). Le projet de SERM de Lyon représenterait à lui seul 450 km de lignes et 85 gares desservies.

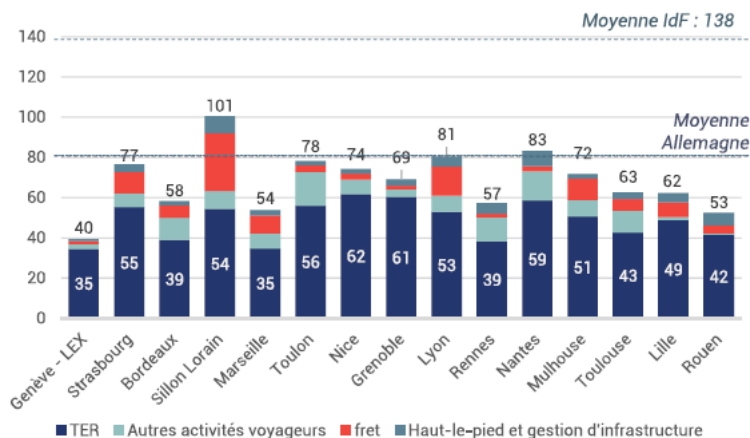
L'ART, dans ce même rapport, a examiné les capacités du réseau utilisé par chacun des 15 projets SERM étudiés dans le cadre du COI et conclut qu'**il existe une capacité résiduelle significative sur le réseau avant même tout investissement lourd dans l'infrastructure** (cf. graphique 1). Ainsi, autour de la plupart des 15 agglomérations (et à l'exception du sillon Lorrain), le nombre de trains par jour, de tous types, sur les lignes qui pourraient être celles des SERM, est proche ou inférieur à celui de la moyenne d'utilisation de l'ensemble du réseau ferroviaire allemand, soit 80 trains par jour. Mobiliser cette capacité suppose cependant que les ressources de SNCF Réseau soient abondées pour lui permettre de financer la régénération et la modernisation du réseau afin de maintenir, a minima, ou améliorer sa performance (cf. annexe I sur la situation financière des autorités organisatrices régionales de la mobilité). Le matériel roulant existant peut également être davantage utilisé, lorsqu'il s'agit d'abord d'élargir l'amplitude journalière de desserte ou de renforcer l'offre en heures creuses, avant qu'une augmentation du parc ne devienne nécessaire.

⁵ ART, *Le transport de voyageurs en France*, volume 3, avril 2024.

Annexe III

Graphique 1 : Décomposition du degré d'utilisation moyen 2022 des réseaux ferrés des projets de SERM par type d'activité (en nombre de circulations quotidiennes par ligne)

Décomposition du degré d'utilisation moyen 2022 des réseaux ferrés des SERM par type d'activité



Source : ART d'après SNCF Réseau et données IRG-Rail

Source : ART, Le financement des transports collectifs urbains, juin 2024.

En intégrant l'ensemble des 24 projets labellisés, et avec des hypothèses de périmètres plus larges que ceux retenus par l'ART, interprétant les dossiers minutes de labélisation, **SNCF Réseau a estimé le trafic TER actuel pouvant être rattaché aux SERM à environ 71 millions de trains.km par an, soit environ 35 % de l'ensemble du trafic TER national** (hors Ile-de-France). Plus des deux tiers de ces volumes (51 M de trains.km/an) correspondent aux douze agglomérations suivantes (cf. tableau 2). Lyon totalise les plus gros volumes, suivi de Lille, Strasbourg, Bordeaux, Toulouse et Nantes.

Tableau 2 : Estimation des trafics actuels « rattachables » aux SERM dans les périmètres des principaux projets (en millions de trains.kilomètres par an)

SERM	Trafic actuel (Mtr.km/an)	Année de référence
Bordeaux	3,9	2020
Grenoble	2,9	2022
Lille	8,2	2020
Lyon	12,6	2020
Nantes	3,6	2020
Rennes	2,1	2020
Rouen	1,8	2023
Strasbourg	5,7	2023
Toulouse	3,7	2022
Marseille	2,7	2020
Toulon	1,6	2020
Nice	2,2	2020

Source : SNCF Réseau. Les trafics ont été calculés sur la base des fiches horaires théoriques des « années de référence » mentionnées dans le tableau, ce qui neutralise pour 2020 les effets de la crise sanitaire sur les trafics réels.

Ces chiffrages surestiment cependant le trafic actuel « de type SERM » : en effet, ont été comptabilisées par SNCF Réseau tous les services ferroviaires régionaux (TER) s'arrêtant au moins dans une autre gare que dans la gare centrale de l'agglomération. Cela ne correspond pas totalement à la logique des SERM, comprenant des lignes périurbaines de type « RER » en navette et cadencées. Par exemple un TER inter-villes Bordeaux – Angoulême s'arrêtant à Libourne ne correspond pas à la desserte périurbaine des liaisons omnibus Arcachon-Bordeaux-Libourne ; il en va de même pour un TER rapide Lyon-Grenoble qui s'arrêterait à Voiron.

L'ART n'a pas fourni le détail de ses calculs, mais paraît avoir retenu des trafics actuels inférieurs d'environ 40 % aux hypothèses de SNCF Réseau. Les périmètres retenus par l'ART étant cependant plus restreints, la surestimation des trafics par SNCF Réseau n'est probablement pas de ce niveau.

Dans son rapport *Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022 – 2042)*, l'ART dans son scénario tendanciel estimait que : « *Le développement des services express métropolitains permet néanmoins de compenser les pertes pour le TER en apportant environ 10 millions de trains.km supplémentaires en 2030 et 40 millions de trains.km en 2042* ». L'autorité ne quantifiait pas les gains de trafics correspondants dans son scénario « transition écologique », fondé sur un surcroît d'investissement de régénération et de modernisation du réseau ferré national, et ne les précise pas non plus dans son rapport précité de 2024.

En se fondant sur les hypothèses précitées (périmètres affichés dans les dossiers minute et intégration de toutes les circulations qui actuellement y effectuent au moins deux arrêts), ainsi que sur tous les éléments connus pour chaque projet de SERM sur les amplitudes et fréquences visées⁶, **SNCF Réseau estime que la mise en œuvre des SERM permettrait à terme (horizon 2040) une offre de 42 millions de trains.km supplémentaires par an, soit une augmentation de + 60 % par rapport à la situation actuelle.**

Les trois-quarts de l'offre supplémentaire seraient concentrés sur les SERM de Lyon, Lille, Strasbourg, Toulouse, Rouen et Nantes⁷.

SNCF Réseau a ensuite simulé les coûts d'exploitation supplémentaire que cela induirait pour les AOM, sur la base d'hypothèses nécessairement simplificatrices :

- ◆ une approche des coûts TER fondée sur les données produites par l'ART et projetées dans l'avenir ;
- ◆ une élasticité apparente des coûts TER (hors péages) à l'offre, en train.km, de l'ordre de 0,7 (rendements d'échelle en fonction de l'accroissement des trafics) ;
- ◆ une actualisation des coûts unitaires hors péages à l'IPCH -0,3 %, soit 1,4 %/an. Cette hypothèse inclut donc des gains de productivité qui pourraient être rattachés à l'ouverture à la concurrence, sans que celle-ci ne soit modélisée en tant que telle, elle pourrait conduire à des gains supérieurs ;
- ◆ une évolution des redevances d'infrastructures projetée à partir du DRR 2024 (cf. annexe I sur la situation financière des AOM régionales) ;
- ◆ une évolution des redevances d'infrastructures à l'IPCH à long terme, soit 1,7 % par hypothèse, une fois le rattrapage du coût complet du réseau réalisé ;
- ◆ avec évolution des redevances liées à l'utilisation des gares (28 % du total des redevances en 2022 selon l'ART) proportionnelle aux redevances d'infrastructures ;

⁶ Pour les projets de SERM dont les études sont les moins avancées, une hypothèse prudente de + 30 % de circulations à horizon 2040 a été prise par SNCF Réseau. Les taux peuvent être beaucoup plus élevés pour les projets de SERM dont les études sont les plus avancées.

⁷ Bordeaux n'apparaît pas dans cette liste, une partie de l'accroissement ayant déjà eu lieu, l'ambition de porter les fréquences du SERM de la ½ h au ¼ h toute la journée n'ayant pas encore d'échéance arrêtée, et les investissements éventuellement nécessaires pour ce faire n'étant pas précisément connus.

- ♦ une stabilité de la part des coûts pris en charge par l'utilisateur au niveau de 2022 (33 % en moyenne nationale, de 23 % en Occitanie à 58 % en Normandie, selon les données de l'ART – cf. également annexe I).

Sur le fondement de ces hypothèses, à l'horizon 2040, SNCF Réseau estime que les charges annuelles d'exploitation TER des AOM seraient majorées d'environ 580 M€₂₀₂₂, équivalents à 826 M€_{courants}.

Ces évaluations montrent des ordres de grandeurs cohérents (cf. partie 3.5.2) avec celles effectuées par la région Occitanie pour le projet de SERM de Toulouse, + 113 M€/an, figurant au dossier minute, ou celles communiquées par la région Hauts-de-France, soit environ 200 M€/an, ces deux projets comptant parmi ceux où les augmentations d'offre seraient les plus élevées (après Lyon).

Dans l'hypothèse où la part de la contribution des usagers resterait stable à 33 %⁸ l'ordre de grandeur du surcroît de contribution publique pour l'exploitation ferroviaire des SERM serait de 580 M€₂₀₂₂ /an à l'horizon 2040. Ce chiffre est à comparer à l'ensemble des contributions d'exploitation des AOM régionales aux services ferroviaires régionaux qui s'est élevé à 3,480 Md€ en 2022 ; il constitue une hausse de 17 % de la contribution d'exploitation versée par les AOM.

Cela représenterait une hausse de cette contribution de moins de 1 % par an au-delà de l'inflation d'ici à 2040. Cette charge supplémentaire évoluerait dans le temps en fonction de la croissance des trafics et des mises en service des investissements dans les périmètres des projets de SERM. Ainsi, ces charges supplémentaires sont évaluées par SNCF Réseau à 158 M€₂₀₂₂ par an sur la période 2028-2032 et 398 M€₂₀₂₂ par an sur la période 2033-2037.

3. La mission a analysé les caractéristiques géographiques, techniques et financières des six territoires et projets de l'échantillon, ce qui fournit des enseignements plus généraux sur les projets de SERM

3.1. Les territoires sur lesquels sont situés les projets de SERM de l'échantillon présentent des enjeux et dynamiques diverses, ainsi que des organisations institutionnelles hétérogènes

La configuration démographique et spatiale des différentes agglomérations est très diverse : forte croissance de la population et de l'emploi pour Bordeaux et Toulouse, plus faible à Lille et surtout à Grenoble. Les agglomérations les plus dynamiques se caractérisent également par une grande étendue de l'aire d'attraction des villes, telle que définie par l'Insee en 2020, signe d'étalement urbain important et d'accroissement corrélatif des besoins en mobilité à plus longue distance. **Le développement de l'offre de transport public ne peut pas se concevoir de la même façon pour les agglomérations qui doivent accueillir un grand nombre d'emplois et d'habitants (jusqu'à + 17 000 habitants/an pour l'aire de Toulouse) et celles où la démographie est plus stable.** Nice et Grenoble sont par ailleurs marquées par une géographie qui oriente fortement leur armature urbaine et leurs besoins de déplacements (vallée de l'Isère entourée de montagnes, frange littorale étroite de la Côte-d'Azur). Le tableau 3 illustre la diversité de ces dynamiques démographiques et spatiales.

⁸ La part de la contribution des usagers a augmenté entre 2019 à 2022, et s'est stabilisée en 2023, l'hypothèse est donc prudente (cf. annexe I).

Annexe III

Tableau 3 : Principales caractéristiques géographiques et démographiques (2021) des villes de l'échantillon

Projet de SERM	Bordeaux	Grenoble (SMMAG)	Lille	Nice	Strasbourg	Toulouse (Tisseo)	Ratio plus grand / plus petit
Population ville centre	261 804	157 477	236 070	348 085	291 313	504 078	3,2
Population métropole non AO		449 488				818 491	
Superficie métropole non AO		545				458	
Population AO principale	831 534	647 666	1 187 907	560 351	514 651	1 081 161	2,3
Superficie AO principale	578	1 616	672	1479	338	1 198	4,8
Population aire d'attraction	1 393 764	722 904	1 521 660	626 218	864 993	1 490 640	2,4
Taux d'évolution population de l'aire 2015-2021	+1,30 %	+0,22 %	+0,35 %	+0,56 %	+0,71 %	+1,24 %	5,9
Emplois au lieu de travail de l'aire (2020)	617 813	319 244	638 352	237 005	385 411	684 705	2,9
Taux d'évolution annuel de l'emploi sur 10 ans de l'aire	+1,89 %	+0,40 %	+0,91 %	+0,70 %	+0,90 %	+1,63 %	4,7
Superficie aire d'attraction	6 316	2 876	1 666	2 073	2 227	6 520	3,9

Source : Insee. Note de lecture : les valeurs maximales figurent en rouge, les minimales en bleu.

L'organisation institutionnelle est également très contrastée au sein de l'échantillon, ce qui détermine l'organisation des services de mobilité et leur gouvernance. Les métropoles AOM centrales sont d'une superficie très réduite par rapport à leur aire d'attraction, et accueillent moins de 60 % de leur population à Bordeaux et Strasbourg, alors qu'elles sont plus étendues à Grenoble et surtout à Toulouse, compte tenu de la présence de syndicats mixtes regroupant plusieurs EPCI⁹, le syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG) et Tisséo Collectivités. Nice présente une configuration institutionnelle particulière, avec plusieurs EPCI dont le territoire s'étend loin vers le nord, alors que le littoral est caractérisé par des flux de déplacements principalement orientés Est-Ouest. Nice et Lille se caractérisent également par la juxtaposition de plusieurs aires d'attraction entre lesquelles les mobilités sont également un enjeu important : Cannes-Antibes, Monaco-Menton pour la première, Lens-Liévin, Douai, Béthune, Valenciennes pour la deuxième, auxquels s'ajoutent des déplacements transfrontaliers (Belgique, Italie et Monaco) dans les deux cas.

Toutes les métropoles de l'échantillon disposent d'un réseau de tramway, plus ou moins étendu : de 17 km et 2 lignes à Toulouse et Lille à 82 km pour 4 lignes à Bordeaux. Lille (43 km, deux lignes) et Toulouse (28 km, deux lignes) disposent en outre d'un métro, qui constitue l'armature de leurs transports urbains.

L'armature ferroviaire dont bénéficient ces agglomérations est également très contrastée : dense autour de Lille dans toutes les directions, dense autour de Strasbourg, avec cependant une aire non desservie à l'ouest, assez dense et équilibrée pour Toulouse, plus lâche pour Bordeaux, et très orientée par la vallée de l'Isère pour Grenoble et par le littoral pour Nice, avec la particularité pour cette dernière d'une ligne régionale orientée nord-sud (Nice-Digne).

Les agglomérations se distinguent également par le nombre de gares ferroviaires situées à l'intérieur du périmètre de l'AOM urbaine principale, fonction de son étendue : les gares sont nombreuses et assurent une desserte ferroviaire importante interne au périmètre du SMMAG à Grenoble ou de Tisséo Collectivités à Toulouse, mais elles le sont proportionnellement moins à Bordeaux, le périmètre de la métropole y étant plus restreint. La question des relations entre AOM régionale en charge du ferroviaire et AOM urbaine se pose donc de manière contrastée selon les villes.

Dans toutes les aires d'attraction des villes de l'échantillon, la voiture reste le mode prédominant pour les déplacements domicile / travail. Sa part est cependant en baisse, avec des différences qui pourraient s'expliquer pour partie par l'évolution des réseaux de transports lourds : la baisse est moins accentuée à Lille dont le réseau a peu évolué depuis une quinzaine d'années, davantage là où le réseau a été étendu récemment (tramway à Bordeaux par exemple). La part des déplacements domicile travail en transports en commun varie de 13,3 % dans l'aire d'attraction de Toulouse à 18,7 % dans celle de Bordeaux. Quant aux deux-roues, motorisés ou non, leur part est la plus élevée dans les deux agglomérations qui ont développé des infrastructures cyclables étendues depuis plusieurs décennies, Strasbourg et Grenoble.

⁹ Les établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI sont des structures administratives permettant à plusieurs communes d'exercer des compétences en commun.

Annexe III

Le taux de motorisation des ménages (part des ménages disposant d'au moins une voiture) est supérieur à la moyenne nationale dans trois des six territoires de l'échantillon. Il est plus fort là où l'aire d'attraction est la plus étendue et en croissance démographique rapide, Bordeaux et Toulouse. Il est nettement plus faible à Nice. Ce taux est cependant en baisse dans toutes les aires de l'échantillon, alors qu'il continue de progresser légèrement en moyenne nationale, de 80,6 % en 2010 à 80,9 % en 2021. Cette moyenne nationale comprend cependant l'Île-de-France où le taux est beaucoup plus faible, à 64,8 %, et décroissant : le taux de motorisation progresse encore de manière plus sensible en zone rurale. Le phénomène de « démotorisation » apparu à Paris depuis une vingtaine d'années, et qui a gagné les plus grandes métropoles il y a une dizaine d'année, s'étend désormais à la périphérie, même lointaine des villes (sur l'aire de Toulouse par exemple, l'enquête mobilité certifiée Cerema conduite en 2023 le confirme). Cela peut s'interpréter comme une inflexion des comportements dans le sens du report modal, mais aussi par la difficulté financière croissante d'une partie des ménages à s'équiper de voitures, ce qui rend la question de l'existence de transports publics plus aiguë.

Le tableau 4 présente ces différentes caractéristiques.

Annexe III

Tableau 4 : Principales caractéristiques des réseaux de transports et des mobilités dans les aires d'attraction des villes de l'échantillon (2021)

Projet de SERM	Bordeaux	Grenoble	Lille	Nice	Strasbourg	Toulouse	France entière
Transports en commun lourds (AOM centrale)	82 km tram	43 km tram	44 km métro et 17 km tram	24 km tram	50 km tram	28 km métro et 17 km tram	Non applicable (N.A.)
Etoile ferroviaire	5 branches dont 1 LDFT ¹⁰	4 branches dont 1 LDFT	7 branches dont 2 LDFT	2 branches et 1 ligne régionale	8 branches dont 5 LDFT	6 branches dont 1 LDFT	N.A.
Part des déplacements domicile travail en voiture	69,8 %	64,8 %	70,6 %	59,3 %	64,5 %	71,5 %	69,8 %
Évolution 2014-2020 / 2009-2014	-3,8 %	-2,8 %	-1,4 %	-2,5 %	-2,0 %	-2,3 %	- 0,4 %
Taux de motorisation des ménages	82,7 %	81,1 %	77,3 %	73,5 %	79,0 %	82,8 %	80,9 %
Part des déplacements domicile travail en transports en commun	18,7 %	15,1 %	16,0 %	13,4 %	15,6 %	13,3 %	15,2 %
Évolution 2014-2020 / 2009-2014	0,9 %	-0,1 %	1,0 %	1,8 %	0,1 %	0,6 %	0,2 %
Part des déplacements domicile travail en deux-roues	8,8 %	9,7 %	4,7 %	9,0 %	10,4 %	7,4 %	4,9 %

Source : INSEE, données des gestionnaires de réseaux.

¹⁰ Ligne de desserte fine du territoire, dont le financement de la régénération n'est pas assurée par SNCF Réseau mais par les régions et l'État.

3.2. Les périmètres de déploiement et les types de services envisagés dans les projets de SERM sont inégalement définis et principalement orientés par le ferroviaire

Les périmètres des projets de SERM, tels qu'ils ressortent des dossiers minute transmis à l'État en vue de leur labellisation et des entretiens conduits par la mission, ne sont pas tous précisément définis à ce jour, tant d'un point de vue géographique que fonctionnel, ou ils le sont seulement pour les services ferroviaires (cf. tableau 5).

Ils sont géographiquement proches de l'aire d'attraction au sens de l'INSEE pour Bordeaux, Toulouse, Grenoble, plus étendu pour Strasbourg, et regroupent plusieurs aires pour Nice et Lille.

Les périmètres géographiques se rapprochent dans certains cas des bassins de mobilités définis par les régions en application de la loi d'orientation des mobilités : il est défini comme celui du bassin de mobilité pour Toulouse, en est proche pour Lille et Grenoble à ce stade des réflexions, mais est plus réduit pour Strasbourg, et en regroupe deux à Nice et huit à Bordeaux.

L'annexe V relative à la gouvernance et au financement des projets de SERM détaille les enjeux de définition des périmètres et leurs conséquences.

Tableau 5 : Périmètres des projets de SERM de l'échantillon

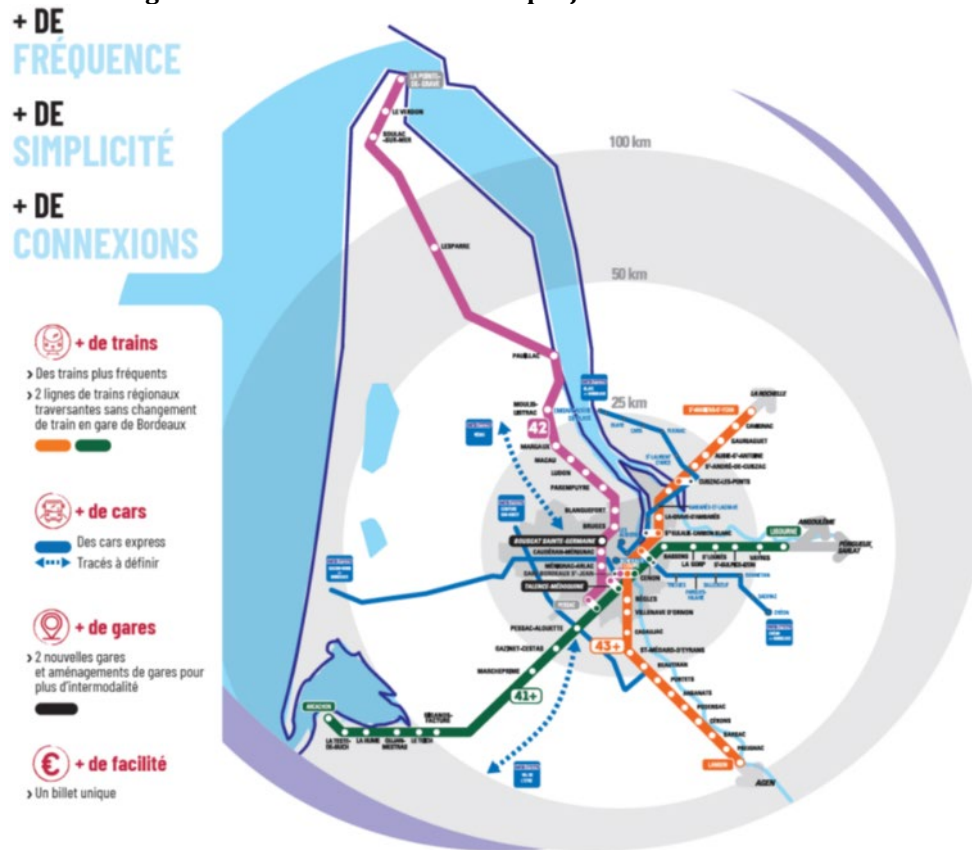
Projet de SERM	Bordeaux	Grenoble	Lille	Nice	Strasbourg	Toulouse
Périmètre du projet de SERM	Imprécis (hors ferroviaire) mais proche de l'aire d'attraction. 8 bassins de mobilité	Proche de l'aire d'attraction et du bassin de mobilité	Plusieurs aires d'attraction, proche du bassin de mobilité	Plusieurs aires d'attraction et 2 bassins de mobilité	Périmètre en cours de définition (celui partagé avec la mission est plus petit que le bassin de mobilité et plus grand que l'aire d'attraction)	Bassin de mobilité Proche de l'aire d'attraction

Source : Dossiers minute à l'appui de la labellisation.

Les principales caractéristiques des six projets de SERM retenus par la mission, telles qu'elles ressortent des dossiers minute, des entretiens conduits et des documents reçus sont résumées dans la suite. Elles peuvent naturellement être amenées à évoluer en phase de préfiguration, notamment leur volet multimodal.

3.2.1. Bordeaux

Figure 1 : Schéma d'ensemble du projet de SERM de Bordeaux



Source : Dossier minute à l'appui de la labellisation (dossier de presse du lancement des travaux de la halte Talence Médoquine, avril 2024).

Le projet est né initialement entre la région et la métropole, qui ont adopté dès 2018 une première « feuille de route » pour un « RER métropolitain » ; le département de la Gironde s'y est associé en 2021-22. La feuille de route en est à sa troisième mise à jour, et comprend des accords de principe sur le partage des investissements (infrastructure et matériel roulant) et des coûts d'exploitation (cf. partie 3.6.1). L'État (financeur et veillant sur la désaturation du nœud ferroviaire de Bordeaux), SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions sont partenaires du projet, mais sans être signataires de la feuille de route.

Le projet consistait initialement principalement à structurer et renforcer la desserte sur trois lignes ferroviaires, avec un objectif de desserte à la demi-heure toute la journée, et à plus long terme au quart d'heure (300 km de lignes, 45 gares et haltes, dont 15 au sein de la métropole). Des renforts ferroviaires ont progressivement été conduits sur la ligne Libourne-Arcachon (création de 171 trains par semaine et 46 le week-end), sans travaux d'infrastructures, avec diamétralisation de missions. Les travaux pour permettre des renforts supplémentaires sur cette ligne démarrent actuellement (aménagement de terminus et ateliers de maintenance, quai supplémentaire en gare de Bordeaux, etc.). Les études sont encore en cours pour les autres lignes. Pour la ligne Langon - Saint-Mariens, la diamétralisation et l'augmentation de fréquence sont tributaires de la réalisation des aménagements ferroviaires du sud de Bordeaux (AFSB), première composante, dont les travaux commencent en 2025 pour une mise en service d'ici 2032, du grand projet du sud-ouest (GPSO) de création des lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse-Dax.

Annexe III

Le projet comprend également des cars express avec une fréquence à la demi-heure ou au quart d'heure. Une première ligne Bordeaux-Créon a été mise en service en 2019, une deuxième vers Blaye en 2024, et quatre autres sont à l'étude. Il comprend enfin la création de deux nouvelles haltes et pôles d'échange sur le périmètre de la métropole, l'une déjà en service, et une autre dont les travaux ont commencé en 2024. L'ensemble des gares et haltes a vocation à être progressivement aménagé en pôle d'échange multimodal.

Des études multimodales ont été conduites depuis plusieurs années, une enquête mobilité certifiée Cerema (EMC2) a été réalisée en 2021, une étude globale de trafic en 2022, et une étude socio-économique a été conduite pour la ligne ferroviaire Arcachon-Libourne. Cette étude montre une valeur actualisée nette (VAN) du projet négative (- 320 M€) compte tenu de l'investissement (280 M€), mais un bilan carbone positif (valorisé à hauteur de 2 M€).

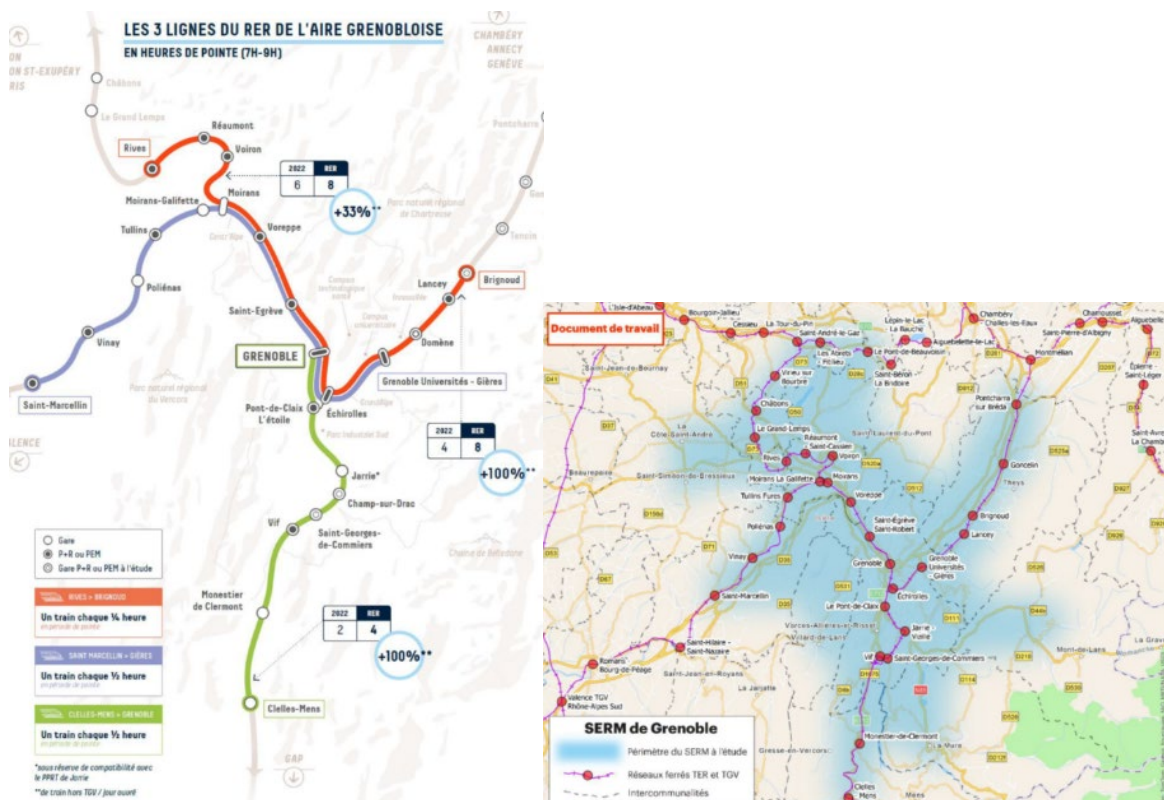
L'objectif global du SERM est de passer de 18 000 voyageurs ferroviaires par jour avant le projet à 38 000 voyageurs d'ici 2030.

Une interopérabilité tarifaire a par ailleurs été mise en place en 2023 (« pass TBM + train » qui permet de prendre le train à l'intérieur de la métropole notamment).

Les projets de transport internes à la métropole (bus express venant soulager la saturation du réseau de tramways existant, réseau express vélo, etc.) sont articulés au projet de SERM, mais ne sont pas considérés comme en faisant partie.

3.2.2. Grenoble

Figure 2 : Schémas du projet de SERM de Grenoble



Source : Dossier présenté au COI en 2022, dossier minute à l'appui de la labellisation de 2024.

Annexe III

Les études de désaturation de l'étoile ferroviaire de Grenoble et d'un « RER métropolitain » sont en cours depuis plus de cinq ans, sous le pilotage de la région, l'État, la métropole et le SMMAG et conduites par SNCF Réseau, avec notamment pour objectif de développer les fréquences sur trois lignes identifiées (passage de 4 à 8 trains par heure à l'heure de pointe sur les lignes Brignoud-Rives et Grenoble-Université – Saint-Marcellin). Un programme de travaux en trois phases a été défini :

- ◆ en phase 1 : création d'un terminus à Brignoud, création ou déplacement de haltes, aménagements d'une bifurcation, suppression d'un passage à niveau ;
- ◆ en phase 2 : divers autres aménagements ferroviaires ;
- ◆ dans une troisième phase à long terme, mise à 4 voies, coûteuse, de la section Grenoble-Voirion (également utile à l'amélioration des liaisons vers Lyon et Paris, très attendue par les Grenoblois, en particulier les entreprises).

Des études de trafic multimodales par phase ont été conduites en 2021. Le modèle intégrant également les autres modes, des tests de mesures complémentaires ont été effectués pour optimiser l'effet des investissements (tarification unifiée, articulation avec les cars express existants, contraintes sur les véhicules particuliers : réduction de vitesse, réduction de capacité, hausse des péages autoroutiers, réglementation et tarification du stationnement, etc.).

Les voyageurs du ferroviaire, de 25 000 par jour en 2019, pourraient s'établir entre 33 000 et 48 000 en 2030 selon les scénarios de mesures complémentaires.

La loi SERM, et les discussions non conclusives entre région et collectivités sur le financement des projets et de l'offre supplémentaire paraissent avoir dans une certaine mesure ralenti la démarche, qui est désormais relancée sur un périmètre élargi aux communautés de communes entourant le SMMAG, en réinterrogeant tous les modes.

Le territoire bénéficie déjà de longue date d'un réseau important de car express, initialement créé par le département et repris par la région puis par le SMMAG avec sa prise de compétence d'AOM complète sur le périmètre des trois EPCI qui le composent. Un programme d'aménagements cyclables et de pôles d'échanges multimodaux est également bien avancé.

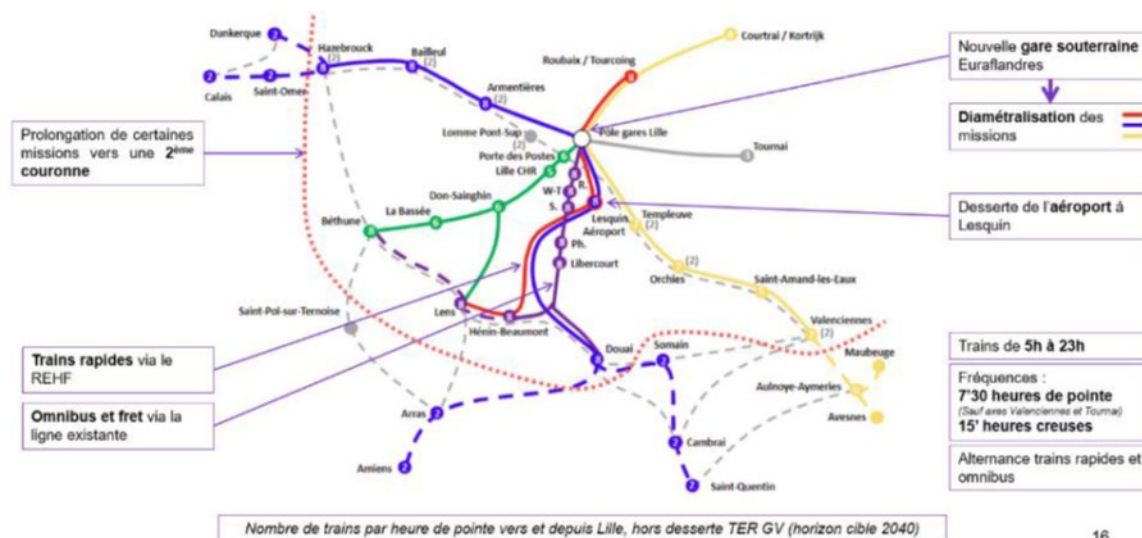
Le SMMAG prévoit un programme important de renouvellement de son réseau de tramways (matériel roulant et infrastructures) et du parc de bus, aucun grand projet de développement d'infrastructures supplémentaires n'étant en revanche décidé à ce jour. Pour le Grésivaudan et le Pays Voironnais, rassemblés avec la métropole de Grenoble dans le SMMAG, le ferroviaire, associé aux cars express existants, est l'armature principale des déplacements internes à l'AOM ; un renfort éventuel de l'offre sur cette armature ferroviaire ne fait cependant pas l'objet d'un accord entre la Région, qui en finance seule l'exploitation à ce jour, et le SMMAG.

Le projet de SERM vise néanmoins, pour les acteurs du territoire, principalement à l'amélioration de l'offre ferroviaire, y compris la fiabilisation de l'accessibilité vers Lyon, la régularité de la ligne étant mauvaise¹¹, couplée à une amélioration de la desserte de la périphérie de l'agglomération. Les autres modes sont considérés comme déjà bien déployés.

¹¹ 84,3 % de ponctualité (moins de 6 minutes de retard à l'arrivée) en 2022 pour la ligne Lyon - Grenoble, contre 90,2 % en moyenne régionale, selon les données de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

3.2.3. Hauts de France – Lille

Figure 3 : Schéma du projet de SERM des Hauts-de-France / Lille



16

Source : Dossier minute à l'appui de la labellisation.

Le projet de SERM des Hauts de France, englobant Lille et le bassin minier (Béthune, Lens, Douai, Valenciennes) prend son origine dans le projet de Réseau express Grand Lille (REGL), présenté en débat public au printemps 2015, qui proposait la création d'une liaison ferroviaire rapide entre Lille et le bassin minier du Pas-de-Calais avec des connexions vers le nord et le sud, face à la congestion des axes routiers et à la saturation de la gare de Lille-Flandres. En 2020, après la fusion des anciennes régions, le projet a été revu et élargi en Réseau express Hauts-de-France (REHF), et les études menées par SNCF Réseau ont conduit en 2022 à une convergence entre la région Hauts-de-France et la Métropole européenne de Lille sur un schéma cible du réseau avec l'ambition de doubler l'offre ferroviaire. L'épine dorsale de ce projet reste la création d'une ligne nouvelle entre Lille et Hénin-Beaumont et la création d'une gare souterraine traversante sous la gare actuelle de Lille-Flandres, en cul-de-sac. Ces composantes expliquent le coût très élevé du projet, évalué à plus de 8 Md€.

Des études ferroviaires ont été poursuivies, sur ce projet neuf et sur l'ensemble des branches ferroviaires (suppressions de passages à niveau, très nombreux sur le territoire, de bifurcations ferroviaires à niveau, réouvertures de haltes, etc.), mais sans vision phasée, à ce stade, des aménagements et des développements d'offre qu'ils rendent possibles. Certains projets particuliers sont néanmoins en cours d'études ou de travaux et contribueront au projet de SERM (amélioration de la liaison ferroviaire Lille-Sambre-Avesnois, desservant Valenciennes, etc.).

Des études de trafic ferroviaires, fondées sur le modèle multimodal de la Région et SNCF Réseau, ont été rendues en 2024 : le nombre de voyageurs/jour pourrait passer de 76 000 en 2017 à environ 115 000 en 2040. Ces études ne sont pas fondées sur des études multimodales comparant des projets entre différents modes ; le projet de SERM ne vise pas à ce stade d'objectifs quantifiés de report modal ou de décarbonation, et son évaluation socio-économique, même préliminaire, n'a pas été conduite.

Une possible offre routière (car express) dans le projet de SERM n'a à ce stade été que très peu étudiée. Il paraîtrait pourtant utile de comparer la création d'un nouveau barreau ferroviaire, parallèle à des lignes ferroviaires existantes, au développement d'une offre routière renforcée (voies réservées et car express), en vision cible, ou en préfiguration de plus court terme d'un futur service ferroviaire. L'intermodalité paraît également être assez peu examinée à ce stade.

Les AOM du territoire développent en parallèle leurs propres projets : la métropole de Lille doit en particulier régénérer l'ensemble de son métro dans les 10 ans qui viennent, et prévoit de réaliser 4 nouvelles lignes de transport lourd (2 de tramway, 2 de BHNS) à horizon 2035. L'articulation de ces nouvelles lignes avec le projet de SERM paraît peu explicitée.

3.2.4. Azuréen - Nice

Figure 4 : Schéma du projet de SERM azuréen

Le SERM azuréen, structuré selon 5 axes ferroviaires :

- Axe Ouest : Nice - Cannes
- Axe Est : Nice - Vintimille
- Axe Nord-Ouest : Nice - Digne-les-Bains
- Axe Nord-Est : Nice - Tende
- Axe tronc commun : traversée de Nice

Et, 1 axe routier parallèle à l'axe ferroviaire vers l'ouest.

Et, 1 axe ferroviaire entre Cannes et Grasse.



Source : Dossier minute à l'appui de la labellisation.

Les réflexions sur le projet de SERM de Nice sont principalement issues des études du grand projet ferroviaire de ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA), visant à désaturer la ligne ferroviaire existante de Marseille à Toulon et Nice, et à permettre un accroissement des dessertes entre ces métropoles et au sein de chacune d'entre elles. Les travaux de la phase 1 du projet démarrent en 2025, ainsi que ceux de déploiement de la nouvelle signalisation ERTMS (Haute performance Marseille Vintimille, dit HPMV), et seront suivis de l'engagement de la phase 2, pour une mise en service complète en 2032. La phase 1 comprend notamment la création d'une nouvelle gare Nice-Aéroport. Sur cette ligne, la mise en service d'un premier lot ferroviaire attribué par la région après mise en concurrence permet en 2025 un premier développement de l'offre, avec l'objectif d'un cadencement toutes les 10 minutes en 2028 contre au quart d'heure aujourd'hui.

Annexe III

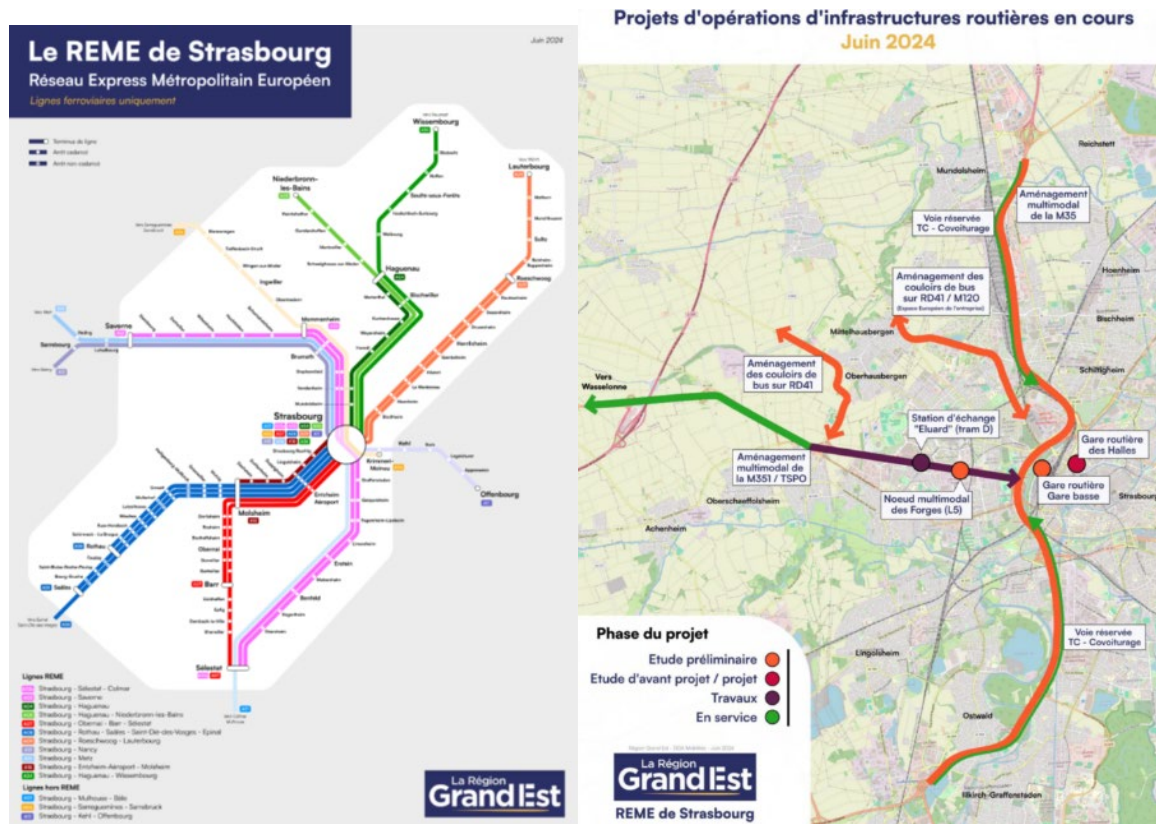
Les intentions du projet de SERM, au-delà de LNPCA et HPMV qui ont leur pilotage et leur financement propre, s'appuient également sur les lignes ferroviaires Nice-Tende et Cannes-Grasse, la ligne régionale ferroviaire Nice-Digne, l'aménagement d'axes routiers parallèles à la côte renforçant la ligne ferroviaire (voies réservées), le covoiturage, un projet de véloroute est-ouest, mais ne sont pas encore précisément définies.

La métropole de Nice porte un projet de développement de son propre réseau de transport : création de deux nouvelles lignes de tramway s'ajoutant aux trois existantes, que la métropole espère pouvoir financer pour mise en service en 2028 et 2030. Ces lignes pourraient être considérées comme s'intégrant ou s'articulant au projet de SERM. Le périmètre du projet SERM comprend six autres EPCI qui se succèdent sur la côte d'Azur autour notamment de Cannes, Antibes, Grasse et Menton. Monaco et l'Italie représentent des pôles d'emploi ou de résidence à prendre en compte par le projet de SERM.

Une enquête mobilité certifiée Cerema a été conduite sur Nice et les Alpes Maritime en 2023, et donne une vision actualisée de la situation des mobilités, mais le projet de SERM ne fait pas l'objet à ce stade d'études prospectives de trafic et socio-économiques. Les projets LNPCA et HPMV ont fait l'objet d'études complètes, montrant un intérêt socio-économique et un bilan carbone nettement positifs, mais elles ont été effectuées à l'échelle de l'ensemble de la ligne de Marseille à Vintimille, en intégrant tous les voyageurs, de courte distance autour des trois métropoles concernées comme de longue distance régionale et nationale, ainsi que les circulations de fret : il n'est pas possible d'en faire une lecture à l'échelle azurienne.

3.2.5. Strasbourg

Figure 5 : Schéma du projet de SERM de Strasbourg



Source : Dossier minute à l'appui de la labellisation (volets ferroviaires et routiers).

Une première étape de mise en service du réseau express métropolitain européen (REME) de Strasbourg, consistant en un renfort important de l'offre ferroviaire, a eu lieu en décembre 2022, à l'occasion de la mise en service d'une quatrième voie entre Strasbourg et Vendenheim (projet engagé en 2017) avec diamétralisation de certaines lignes (entre Saverne et Sélestat). Ce développement d'offre a été mis en place dans le cadre d'un accord conclu entre la région Grand Est et l'Eurométropole de Strasbourg, qui se sont entendues, pour une première période limitée dans le temps, sur un partage des coûts d'exploitation supplémentaires. 650 trains supplémentaires/semaine ont été mis en place, soit un million de trains.km/an. L'ambition initiale avait été fixée très haut et n'a pas pu être complètement mise en œuvre compte tenu d'une anticipation insuffisante des questions de matériel roulant et de maintenance, et des marges de capacités à ménager sur le réseau pour garantir une exploitation robuste.

Cette démarche présente la particularité d'avoir été conduite sans analyse globale des besoins de mobilité, sans étude prospective multimodale, et sans qu'aient été évalués a priori les trafics et le report modal escomptés de ce qui était annoncé comme un « choc d'offre ». Il n'est donc pas possible d'évaluer si les objectifs ont été atteints, et la mission n'a pas eu accès à des données de fréquentation qui permettraient d'apprécier les effets obtenus (les renforts restant cependant récents). Ce n'est qu'actuellement que les réflexions s'engagent en ce sens, avec notamment dans un premier temps la réalisation d'une enquête mobilités certifiée Cerema sur un périmètre élargi Strasbourg-Alsace-Moselle Sud en 2024-2025.

Des phases ultérieures de développement de l'offre ferroviaire sont envisagées, mais n'en sont qu'à des stades de réflexion amont. Ces réflexions sont menées en parallèle à celles d'une plus grande ouverture de la gare de Strasbourg vers l'ouest, pour soulager ses accès actuels à l'est (projet « Strasbourg 360 »).

Concernant les transports publics routiers, dont des cars express, un projet de « transport en site propre ouest » (TPSO) est en cours pour desservir l'ouest de l'agglomération, entre Wasselonne et Strasbourg, sur un secteur dépourvu de desserte ferroviaire ; le schéma d'ensemble du volet routier prévoit trois ou quatre autres lignes à venir et des études sont en cours pour le compléter au sud. Ces lignes relieraient la métropole à sa périphérie. Des démarches sont également en cours pour favoriser le covoiturage.

La métropole développe par ailleurs sur son périmètre d'AOM un plan pluriannuel « *révolution des mobilités* » comprenant des aménagements en faveur du vélo, des extensions du tramway vers le nord et l'ouest et des aménagements de BHNS. Ces aménagements ne paraissent pas considérés comme faisant partie du projet de SERM, mais l'articulation des modes semble prise en compte entre région et métropole.

3.2.6. Toulouse

Figure 6 : Schéma du projet de SERM de Toulouse



Source : Dossier minute à l'appui de la labellisation (rencontres de la mobilité, janvier 2024)

Depuis 2017, l'État, qui en a lancé l'initiative, la région Occitanie, le département de la Haute-Garonne, Toulouse Métropole et Tisséo Collectivités ont engagé un programme d'études multimodales de mobilité (EMM) sur l'aire métropolitaine toulousaine, pour faire face à la croissance démographique rapide de l'agglomération et définir un programme d'action concerté articulant les différents modes de déplacements (vélo, transport en commun, train, route, covoiturage, etc.). Un rendu de ce travail a été finalisé début 2023, comprenant une vingtaine de projets relevant des différents maîtres d'ouvrage et AOM.

Les EMM ont reposé sur une analyse approfondie des mobilités actuelles, de la prospective des besoins, et des apports respectifs que les différents projets sont susceptibles d'apporter à la satisfaction des besoins. La réalisation de la totalité des projets envisagés serait à peine suffisante pour absorber la forte croissance anticipée du nombre d'habitants et d'emplois et contenir la part modale de la voiture.

Parmi ces projets figure la désaturation de l'étoile ferroviaire de Toulouse, dont certains travaux sont déjà en cours, et le développement du volet ferroviaire du projet de SERM s'appuyant sur cette étoile, qui comprend six branches, mais dont trois sont à voie unique et deux non électrifiées. Des renforts d'offre importants ont déjà été effectués, et plus d'un tiers des voyageurs du TER Occitanie se concentrent sur l'étoile de Toulouse. Un programme d'aménagements très conséquents a été étudié, envisageant plusieurs scénarios pour augmenter très sensiblement les amplitudes et fréquences à terme, jusqu'à un train toutes les 10 minutes en heure de pointe sur certaines branches. Pour sa branche nord, le projet de SERM s'appuie sur la réalisation des aménagement ferroviaires du nord de Toulouse (AFNT), première composante, dont les travaux ont commencé en 2024 pour une mise en service d'ici 2032, du grand projet du sud-ouest (GPSO) de création des lignes à grande vitesse Bordeaux-Toulouse-Dax.

Le projet de SERM (tel que présenté dans le dossier minute) comprend également un volant important d'opérations « urbaines » du ressort de la métropole ou des autres EPCI rassemblés dans le syndicat Tisséo Collectivités, AOM centrale (réseau vélo, pôles d'échanges multimodaux, connexions urbaines, etc.) ou du département (vélo). Certains volets restent cependant plus embryonnaires, s'agissant de possibles cars express en particulier.

Les études de trafics réalisées en 2021 conduisent à une estimation de la croissance du trafic ferroviaire de 34 000 voyageurs/jour en 2017 à environ 100 à 120 000 en 2040 selon les scénarios. Un éclairage socio-économique a été réalisé en 2021, montrant dans tous les scénarios des externalités très positives, un bilan carbone positif, des taux de rentabilité positifs, mais, dans tous les scénarios sauf un, le plus économe en infrastructures, inférieurs au taux d'actualisation de référence, 4,5 %, conduisant à des valeurs actuelles nettes (VAN) plus ou moins fortement négatives. Ces résultats demanderont à être actualisés et approfondis.

D'autres projets issus des EMM pourraient être considérés comme participant au projet de SERM, mais n'y sont pas intégrés. Il s'agit en particulier des grands projets portés par Tisséo Collectivités à l'intérieur de son ressort : nouvelle ligne de métro C (3^e ligne, qui comptera 27 km et desservira 5 gares ferroviaires), prolongement de la ligne B, projets lancés pour mise en service en 2028, développement de BHNS, etc. Pour certains EPCI membres de Tisséo, en particulier le Murétain, qui n'est pas concerné géographiquement par les extensions de métro, le ferroviaire est et devrait rester l'armature principale des déplacements vers le centre de l'agglomération toulousaine ; en l'absence d'accord à ce jour entre Tisséo et la Région, il n'est cependant pas traité comme tel.

La métropole de Toulouse, sur son propre périmètre, déploie depuis plus de 10 ans une politique, coordonnées aux évolutions de l'offre de transports publics (notamment BHNS), une politique de réaménagement de voirie au profit du vélo et de l'espace public, ainsi que de limitation et d'extension géographique de la réglementation du stationnement (mis progressivement en payant y compris dans les secteurs de faubourgs).

De manière générale, le cadre partenarial des EMM, depuis 2017, et les collaborations techniques soutenues paraissent avoir permis une bonne coordination technique des projets : la complémentarité et l'intermodalité entre les lignes de métro, actuelles et à venir, et les gares ferroviaires, actuelles ou à créer, paraissent notamment bien prises en compte, avec de nombreux points de correspondance. L'absence d'accord entre la région d'une part, Tisséo Collectivités et la métropole de Toulouse d'autre part, sur les coûts d'investissement et d'exploitation à venir ne paraît cependant pas garantir à ce stade une programmation, un financement et une mise en œuvre coordonnée des différents projets, et en particulier du volet ferroviaire qui est le pilier du projet de SERM (cf. partie 3.6.1).

Ce panorama montre que les projets de SERM, à des degrés très divers de réflexion et parfois de mise en œuvre, sont fortement orientés par le ferroviaire, pour lequel les démarches sont les plus engagées. Les autres modes, transport collectif routier, covoiturage, vélo, l'intermodalité sont plus diversement considérés et étudiés. Il en va de même des articulations et de l'interopérabilité tarifaires (sujet que la mission n'a pas eu les moyens d'investiguer précisément).

Les projets d'offre de transport portés par les AOM urbaines ne sont le plus souvent pas considérés comme faisant partie intégrante du projet de SERM. Ils lui sont plus ou moins clairement articulés selon les sites.

3.3. Les projets de SERM étudiés manquent d'objectifs explicites en termes de report modal, de décarbonation des transports, de sobriété foncière ainsi que d'évaluation socio-économique et environnementale

Comme le panorama présenté par le tableau 6 le montre, **la plupart des projets de SERM étudiés ne reposent pas sur une analyse complète, à l'échelle territoriale des projets ou des aires d'attractions des villes, des pratiques de mobilité actuelles, des besoins de mobilités futurs et de la part que pourraient en prendre les différents modes.** Toutes les collectivités reprennent à leur compte l'ambition de report modal qui doit être celle des SERM, mais cette ambition a rarement été étudiée précisément et ne se traduit pas en objectifs quantifiés.

Toulouse fait exception, avec la démarche des études multimodales partenariales dont l'État a suscité l'engagement en 2017, ainsi que dans une certaine mesure Bordeaux et Grenoble, où les études ont mis en perspective la contribution possible des différents modes de déplacements. À Lille, les études portent principalement sur le ferroviaire, à Nice, elles se limitent à celles du projet LNPCA, et à Strasbourg elles sont à ce stade absentes. Des études précises ont pu être conduites pour les projets des AOM centrales, mais ne couvrent pas l'échelle élargie des projets de SERM.

Tableau 6 : Synthèse des études de mobilités, prévisions de trafic et études socio-économiques sur les SERM de l'échantillon

Projet de SERM	Bordeaux	Grenoble	Lille	Nice	Strasbourg	Toulouse
Connaissance des mobilités actuelles	EMC ² Bordeaux Gironde en 2021	EMC ² en 2020	EMC ² en 2016 à Lille et 2023 Artois-Lens-Béthune	EMC ² Nice Alpes Maritime en 2023	EMC ² à venir 2024-25 (Alsace-Moselle Sud)	EMC ² en 2023
Études prospectives de trafic et socio-économiques	Oui, et socio-éco sur la ligne Arcachon-Libourne	Oui, sur l'étoile ferroviaire, sans socio-économie	Études de trafic en cours, pas de socio-économie	Dans le cadre du projet LNPCA seulement	Non	Études multi-modales (EMM) 2017-2023 dont socio-éco sur le volet ferroviaire
Objectifs de trafic, de report modal	Oui	Partiels	Partiels	Dans le cadre de LNPCA	Non	Partiels

Source : Dossiers minute à l'appui de la labellisation et entretiens menés par la mission.

3.3.1. L'objectif de décarbonation des mobilités et la valeur socio-économique des projets envisagés ont peu été mis en avant par les acteurs locaux rencontrés par la mission, ils restent le plus souvent à étudier

Dans l'échantillon, d'après les éléments transmis la mission, seuls deux projets ont fait l'objet d'études socio-économiques détaillées, comprenant l'évaluation de leurs externalités et leur monétarisation, notamment l'évaluation de leur bilan carbone : Toulouse, à un stade préliminaire, et Bordeaux, pour la seule ligne Libourne-Arcachon. Ces quelques travaux montrent des résultats positifs en termes de décarbonation des mobilités, mais médiocres ou négatifs en termes de valeur socio-économique. Le projet LNPCA présente un bilan nettement positif, mais il bénéficie à tous les voyageurs, pas seulement à ceux du quotidien, et son évaluation n'est donc pas comparable à celle d'un projet de SERM. Plus les projets sont lourds et coûteux, plus ils sont émetteurs de carbone à la construction, et plus ces émissions seront difficiles à compenser en exploitation, dans le contexte de la décarbonation progressive des véhicules routiers. Des projets plus économes en coûts d'investissement comme les cars express peuvent ainsi présenter de meilleurs gains en termes de rentabilité socio-économique et de décarbonation.

Les porteurs de projet estiment cependant que les méthodes traditionnelles d'évaluation des projets d'infrastructure, qui valorisent principalement les gains de temps, ne permettent pas de monétariser la totalité des effets économiques et urbains des projets de SERM, notamment les bénéfices du développement urbain polarisé¹² qu'ils permettent (par exemple autour de la future halte de Talence Médoquine pour le SERM de Bordeaux). Ils évaluent mal par exemple la valeur d'une accessibilité aux transports pour les ménages dépourvus de voiture ou les gains issus d'une meilleure régularité des transports publics. Un groupe de travail rassemblant la DGITM, l'IGEDD, le Cerema, SNCF Réseau et la SGP a été constitué début 2023 pour étudier les évolutions méthodologiques pertinentes pour mieux prendre en compte les caractéristiques inhérentes aux projets de SERM, mais il n'a pas à ce jour rendu de recommandations.

3.3.2. Les projets de SERM ne s'inscrivent pas clairement à ce stade dans une politique intégrant la maîtrise de l'usage de la voiture particulière et la polarisation de l'aménagement urbain autour des transports publics

Les spécialistes s'accordent à considérer que déployer des solutions alternatives à la voiture ne fonctionne pas, ou peu, sans contraintes sur l'usage de la voiture particulière¹³ : le développement d'une nouvelle offre, sans contraintes, induit, plutôt qu'un report modal, une augmentation du volume total de déplacements, par un éloignement des résidences et des emplois et lieux fréquentés avec une périurbanisation accrue. Cette contrainte peut prendre plusieurs formes : d'une part sur l'allocation de l'espace public en zones denses et donc sur les vitesses de déplacement en voiture, sur les capacités de stationnement et leur tarification, sur la tarification de l'usage de la voiture, et d'autre part sur l'urbanisation afin notamment de densifier les bourgs des couronnes périurbaines bénéficiant d'une desserte en transport publics et ainsi favoriser leur usage (Copenhague a par exemple interdit depuis 50 ans toute urbanisation éloignée de plus d'un à deux km d'une gare¹⁴).

¹² Cette notion reste très discutée entre spécialistes.

¹³ Voir par exemple Jean Coldefy pour le Forum vies mobiles : <https://forumviesmobiles.org/points-de-vue/13447/il-faut-un-choc-majeur-doffres-de-transports-en-commun-et-de-contraintes-sur-la-voiture-pour-reduire>.

¹⁴ *Ibid.*

Les contraintes possibles à l'usage de la voiture, pour maximiser les gains des investissements envisagés dans l'étoile ferroviaire, et dans le contexte de la mise en place d'une zone à faible émission (ZFE), n'ont été étudiées, d'après les éléments portés à la connaissance de la mission, qu'à Grenoble. L'enjeu de la limitation et de la réglementation du stationnement a été évoqué par les métropoles de Toulouse et de Grenoble (avec une difficulté soulignée par cette dernière à maîtriser l'offre de stationnement privée sur le lieu de travail).

Si l'enjeu des plans de mobilités (PDM) existants ou en cours de révision à l'échelle des AOM centrales a été souvent évoqué par les acteurs des AOM urbaines centrale, les projets de SERM n'ont pratiquement jamais été mis en relation avec les objectifs de sobriété foncière fixés par la loi pour atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) et avec les documents de planification d'une échelle supérieure : schémas régionaux de développement durable et d'équilibre du territoire (SRADDET), schémas de cohérence territoriale (SCOT), etc. L'enjeu de polarisation et densification de l'urbanisation autour des points d'arrêts a peu été mis en avant, et n'a fait pas l'objet d'une intégration explicite dans les attendus ou mesures d'accompagnement des projets de SERM étudiés par la mission.

Les projets de SERM étudiés comprennent à ce stade très peu de mesures d'accompagnement, désincitatives à l'usage de la voiture, et ne paraissent pas s'intégrer explicitement dans une stratégie de planification de l'espace urbain et périurbain.

3.4. La gouvernance prévue sur les projets de SERM n'est en général pas encore clairement définie

Pour l'analyse plus détaillée des questions de gouvernance, il convient de se référer à l'annexe V. Ne sont développés ici que quelques éléments d'éclairage sur les six territoires étudiés par la mission.

3.4.1. À ce stade, aucun modèle type de gouvernance ne se dessine, mais peu de collectivités ont mené une réelle réflexion à ce sujet

Les modalités d'organisation entre acteurs sur les projets de SERM étudiés n'ont pas le même niveau de maturité selon les territoires. Dans les deux cas les plus avancés, les projets de SERM de Bordeaux et Strasbourg, une gouvernance *ad hoc* est d'ores et déjà mise en place. Sur le projet de SERM de Bordeaux, la coordination des acteurs se fait à plusieurs niveaux, permettant d'assurer une gouvernance à la fois claire et souple du projet :

- ◆ les rencontres des exécutifs : métropole, région, préfet, directeurs territoriaux de SNCF Réseau et Voyageurs. Ces réunions permettent d'impulser la vision et la stratégie du projet ;
- ◆ les comités de pilotage : vice-présidents de chaque instance et directeurs SNCF ;
- ◆ les comités techniques ;
- ◆ un plateau commun a été mis en place dès le début au sein du syndicat mixte SRU Nouvelle-Aquitaine Mobilités pour faire vivre le projet avec un représentant de chaque collectivité impliquée.

À Strasbourg, la gouvernance du réseau express métropolitain européen (REME) et du projet de SERM coexistent à ce stade et ont vocation à fusionner.

Si les modalités de coopération entre les différents acteurs ne sont pas définies clairement à ce stade sur les autres territoires, des modes de coopération existent néanmoins, parfois préexistants, parfois autour de la définition du projet de SERM.

Les dispositifs préexistants ont été le plus souvent mis en place pour le pilotage des projets inscrits aux contrats de plan État-Région successifs. À Grenoble par exemple, le travail initié entre la Région, le SMMAG, la métropole, la CA du Pays Voironnais, la CC du Grésivaudan et l'État (avec SNCF Réseau) sur l'étoile ferroviaire de Grenoble (EFG) depuis plus de cinq ans se poursuit sur le plan technique. Il en va de même à Toulouse sur la désaturation de l'étoile ferroviaire. La gouvernance mise en place autour des études multimodales ne s'est en revanche pas réunie dans la phase d'élaboration du dossier minute du SERM, principalement porté par la région Occitanie, et ayant conduit à sa labellisation.

À Nice, des réunions fréquentes sont organisées pour constituer le dossier de demande de statut de SERM, associant la région, la métropole, et les AOM de Sophia-Antipolis, Grasse, Cannes, Riviera.

La coopération peut également traiter de politique tarifaire (Bordeaux, Nice, Grenoble), chaque AOM restant néanmoins seule maîtresse de l'exploitation de son réseau. **À Lille, si une convention d'intégration tarifaire a été mise en place entre la métropole et la région, les modalités de coopération autour du projet de SERM ne semblent pas encore précisées.**

Par ailleurs, l'intérêt de la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP), outil figurant dans la loi sur les SERM, n'est pas apparu clairement lors des entretiens de la mission (cf. annexe V pour une analyse détaillée de l'outil de GIP dans la gouvernance des SERM). C'est notamment le cas à Bordeaux où la gouvernance est déjà bien établie.

3.4.2. La SGP est engagée actuellement en phase de préfiguration sur quatre des six projets étudiés

À ce stade, la SGP intervient en phase de préfiguration sur quatre projets :

- ♦ à Strasbourg, elle contribue à la définition de l'offre de service et à l'élaboration de la gouvernance et du plan de financement ; elle mobilise les accords-cadres dont elle dispose pour réaliser certaines études ;
- ♦ à Toulouse, elle est attendue pour assembler et prioriser les projets ;
- ♦ à Grenoble, des attentes sont portées sur la SGP pour faire avancer le dossier et travailler sur les ressources nouvelles à mobiliser ;
- ♦ à Lille, la SGP assure le portage technique du projet, à la fois sur les infrastructures nouvelles et sur le plan de financement, notamment pour l'étude de ressources nouvelles.

Elle n'intervient pas sur les projets de SERM de Bordeaux et Nice.

3.5. L'ampleur de certains projets étudiés par la mission questionne la capacité de leurs partenaires à les financer ; les moyens financiers déjà déployés permettent néanmoins de poursuivre les démarches en cours à ce stade

La mission a analysé la situation financière des AOM locales et régionales dans leur ensemble ; ces analyses figurent en annexes I et II. Analyser de manière plus détaillée et individualisée la situation financière des collectivités partenaires des six projets de SERM pris comme échantillon excédait le champ de la mission, qui n'a donc pas conduit cet exercice.

La mission n'a pas pu disposer des éléments permettant d'évaluer au cas par cas la soutenabilité des projets de SERM des six territoires retenus (et *a fortiori* pas non plus pour l'ensemble des 24 projets de SERM labellisés), en l'absence de données suffisantes sur les périmètres, les coûts d'investissement et les surcoûts prévisionnels en exploitation.

Les développements qui suivent ne visent donc pas à présenter une analyse financière prévisionnelle complète à l'échelle de chaque projet de SERM et pour chacune des collectivités qui en sont parties prenantes, ni donc à évaluer la capacité des collectivités à financer ces projets, mais à fournir des éclairages sur les différents éléments à prendre en considération.

3.5.1. Les AOM et collectivités de l'échantillon sont déjà engagées dans des investissements en matière de transport, parfois lourds, mais dont certains contribuent aux projets de SERM

La capacité des collectivités et AOM à participer au financement des projets de SERM est à mettre en regard des investissements dans lesquelles elles sont déjà engagées dans les prochaines années et du surcroît de dépenses de fonctionnement que ces derniers pourront engendrer.

La mission a examiné dans les territoires sélectionnés, de manière plus détaillée, les projets liés aux transports prévus au-delà des SERM.

Certaines AOM et autres collectivités sont impliquées dans de grands projets ferroviaires nationaux, qui sont indispensables pour leurs projets de SERM, leur plan de financement prévoit une répartition à hauteur de 40 % pour l'État, 40 % pour les collectivités et 20 % pour l'Union européenne :

- ◆ les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ainsi que les métropoles de Bordeaux et Toulouse et le département de Haute Garonne dans le **grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO)** estimé à 14 Md€ en euros courants 2020 ;
- ◆ la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la métropole de Nice dans le projet de **ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA)** estimé à 3,6 Md€ en euros courants 2020 ;
- ◆ la région Occitanie dans le projet de **ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP)**, estimé à 6,1 Md€ en euros courants 2020.

Les premières phases de ces projets sont déjà financées et engagées depuis fin 2024 / début 2025 : aménagements ferroviaires du nord de Toulouse (AFNT) et du sud de Bordeaux (AFSB), phase 1 du projet de LNPCA). Ces opérations ne demanderont pas de financement supplémentaire au titre des projets de SERM, mais les contributions appelées de leurs financeurs vont donc croître dès 2025.

Au-delà de ces grands projets ferroviaires, **la région Hauts-de-France est engagée dans le financement du canal Seine-Nord Europe** dont l'investissement total s'élève à 5,1 Md€, dont 1,1 Md€ pour les six collectivités parties prenantes.

Les régions concernées sont également engagées, aux côtés de l'État, dans les volets mobilités des CPER 2023-2027. Les engagements des CPER supposent parfois des contributions des collectivités infra-régionales, notamment pour les projets de SERM, qui peuvent rester à confirmer, ces collectivités n'étant pas signataires des CPER. Les projets de SERM de Bordeaux, Lille, Nice, Strasbourg et Toulouse bénéficient ainsi déjà de financements contractualisés pour la période 2023-2027, au sein des 2,7 Md€ en voie de contractualisation pour les SERM en total national. En Auvergne-Rhône-Alpes, une enveloppe régionale dédiée aux SERM est prévue, mais n'a pas été à ce stade répartie entre les six projets de SERM labellisés de la région.

L'annexe I relative à la situation financière des régions détaille les engagements de chacune d'entre elles et des principaux EPCI dans les grands projets, ainsi que les engagements des régions dans les volets mobilité des CPER 2023-2027 et la création par certaines d'entre elles de sociétés publiques locales (SPL) de portage du matériel roulant ferroviaire.

Hormis dans les grands projets et les CPER, les AOM et collectivités prévoient des investissements dans les transports, dont certains sont en lien plus ou moins direct avec les projets de SERM.

La liste des investissements prévus qui suit ne se veut pas exhaustive, mais seulement illustrative des informations collectées auprès des collectivités :

- ◆ concernant les partenaires du projet de SERM de Bordeaux :
 - région Nouvelle-Aquitaine : sur le matériel roulant ferroviaire, huit rames ont été commandées pour une enveloppe de 111 M€ et vingt nouvelles rames seront commandées à l'horizon 2030. La région a également engagé le rachat de rames à SNCF Voyageurs. L'ensemble a vocation à être porté par la SPL) dédiée au matériel roulant que la région a créée avec la région Occitanie ;
 - métropole de Bordeaux : programme de fiabilisation et de renforcement de l'offre de tramway, de développement de lignes de bus express, de remplacement des bus diesel par des bus GNV ou électriques, de déploiement de pistes cyclables. Au total, entre 2022 et 2030, la métropole prévoit d'investir 363 M€ pour la conservation et l'amélioration du réseau de transports en commun et 1 166 M€ pour l'extension de l'offre ;
- ◆ concernant les partenaires du projet de SERM de Grenoble :
 - région Auvergne-Rhône-Alpes : la stratégie « *Mobilités positives du quotidien, cap sur 2035* » qu'elle a adoptée fin 2023 prévoit d'augmenter significativement l'offre : + 40 % sur le TER et doublement de l'offre de cars régionaux. La région s'engage également sur un important programme de renouvellement de son matériel roulant, pour un montant total de 1,5 Md€, et a créé une SPL pour le porter ;
 - métropole de Grenoble : prévoit de participer à l'aménagement de l'étoile ferroviaire grenobloise et du sillon alpin (en subventions dans le cadre du CPER) avec un montant d'investissements prévus dans la mobilité de 125,7 M€ entre 2021 et 2030 ;
 - SMMAG : programme de renouvellement des tramways et d'adaptation des dépôts de bus pour le verdissement avec des investissements totaux attendus sur les transports de 950 M€ entre 2024 et 2032 ;
- ◆ concernant les partenaires du projet de SERM de Lille :
 - région Hauts-de-France : investissements programmés dans la liaison ferroviaire Roissy-Picardie, la rénovation à mi-vie du matériel roulant et la commande de nouvelles rames, via la SPL créée à cet effet ;
 - métropole européenne de Lille : rénovation du métro (1,2 Md€ sur dix ans) et réalisation de quatre nouvelles lignes de transport en site propre (deux lignes de tramway et deux lignes de BHNS, pour 2 Md€) ;

Annexe III

- ◆ concernant les partenaires du projet de SERM de Nice :
 - métropole de Nice : création de deux nouvelles lignes de tramway et modernisation du réseau évaluées à près de 2 Md€ à l'horizon 2040 et objectif de verdissement de la totalité de la flotte de bus à l'horizon 2025 ;
- ◆ concernant les partenaires du projet de SERM de Strasbourg :
 - région Grand-Est : 3,2 Md€ consacrés aux transports dans le PPI 2022-2028, notamment pour financer le renouvellement du matériel roulant ferroviaire via la SPL créée pour le porter ;
 - Eurométropole de Strasbourg : extension des lignes de tramway et renouvellement du matériel roulant (bus et tramways), investissements pour la circulation des cars express et création de nouvelles pistes cyclables à hauteur de 1,7 Md€ entre 2025 et 2035 ;
- ◆ concernant les partenaires du projet de SERM de Toulouse :
 - région Occitanie : modernisation du réseau ferroviaire structurant, régénération des lignes de desserte fine du territoire, et renouvellement du matériel roulant ferroviaire, porté par le SPL créée avec la région Nouvelle-Aquitaine ;
 - Tisséo Collectivités : troisième ligne de métro pour 3,1 Md€₂₀₁₇, prolongement ligne B, ligne express aéroport et développement de lignes de BHNS (Lineo).

Enfin, pour deux projets de SERM, Strasbourg et Bordeaux, des investissements ont déjà été consentis et de premières mises en services effectuées comme exposé en partie 3.2 (et demandent désormais des moyens de fonctionnement pour leur exploitation).

Cet inventaire des investissements déjà engagés ou planifiés par les collectivités, ne permet pas d'évaluer à quelle hauteur les collectivités sont en mesure de participer au financement complet des projets de SERM, dont les coûts recensés à ce jour ont été récapitulés au tableau 1. La mission ne dispose pas d'assez d'éléments pour mettre en relation le niveau d'engagements supplémentaires que nécessiteraient les projets de SERM avec celui que les différentes collectivités consacrent actuellement aux transports, comme elle a pu le faire sur les seuls CPER dans l'annexe I consacrée aux régions.

Il ressort néanmoins de ce qui précède que **des financements en infrastructure et en matériel roulant contribuant directement ou indirectement aux projets de SERM sont déjà mis en place ou contractualisés, permettant aux études et travaux de se poursuivre dans un futur proche, jusqu'à des mises en services dans certains cas.**

3.5.2. Les surcoûts d'exploitation engendrés par les projets de SERM sont encore peu appréhendés et quantifiés par les AOM mais pèseront sur leur contribution

Les évolutions d'offre engendrés par les SERM vont se traduire par une augmentation des coûts d'exploitation. Au sein de l'échantillon, la mission n'a eu accès aux surcoûts estimés, au terme du déploiement complet des services, c'est-à-dire vers 2040, et sur le seul périmètre ferroviaire, que pour les projets de SERM de Lille, à hauteur de 200 M€ par an, et de Toulouse à hauteur de 113 M€ par an.

Pour ces deux projets, cela conduirait à une augmentation de plus d'un tiers des contributions publiques actuelles des régions aux services ferroviaires. Ce niveau peut être rapproché des estimations effectuées avec l'aide de SNCF Réseau à l'échelle nationale, présentées en partie 2.2, qui conduisent à un ordre de grandeur de 580 M€₂₀₂₂, soit environ + 17 % de contribution publique d'exploitation pour les AOM en moyenne nationale. Les projets de Lille et Toulouse comptent cependant parmi les plus ambitieux en matière de niveau d'offre supplémentaire cible.

Le partage du financement des surcoûts d'exploitation des SERM n'a fait l'objet d'un accord, à ce stade, que pour ceux de Strasbourg (sur une période temporaire) et Bordeaux et il est prévu qu'ils soient partagés à parts égales entre la métropole et la région. La mission n'a cependant pas eu accès aux données permettant de mesurer le poids que représentent les surcoûts d'ores et déjà constatés, et ceux à prévoir après développement supplémentaire de l'offre.

3.6. Les réflexions sur les besoins et plans de financement des projets de SERM et leurs sources ne sont pas mûres

Cette partie expose les constats effectués sur les six sites examinés plus attentivement, qui ont nourri les réflexions et recommandations plus générales formulées par la mission dans l'annexe V consacrée à la gouvernance et au financement des projets de SERM.

3.6.1. Les accords sur les modalités de partage entre les partenaires du financement des projets et de leur exploitation sont encore rares

Peu de territoires ont abouti à ce stade à un partage du coût du projet entre partenaires intéressés, Bordeaux étant le plus avancé. À Bordeaux, le partage du financement est déjà clairement défini dans son principe par la feuille de route du projet ; la répartition est la suivante :

- ◆ sur les infrastructures : 1/3 État, 1/3 région, 1/3 métropole initialement. Le département de la Gironde s'y est ajouté à hauteur de 170 M€ pour financer la ligne du Médoc (qui n'était initialement pas comprise en totalité dans le projet de SERM). Ces principes se déclinent dans le volet mobilités du CPER 2023-2027 ;
- ◆ sur le matériel roulant : 50 % région, 50 % métropole ;
- ◆ sur l'exploitation : 50 % région, 50 % métropole ;
- ◆ sur les cars express : 50 % Nouvelle-Aquitaine Mobilités, 25 % région, 25 % métropole.

À Strasbourg, si un premier accord entre la région et la métropole a permis le lancement du service et de son exploitation, il ne vaut pas à ce stade accord de principe général pour l'avenir.

Les réflexions sur les modalités de financement des projets sont peu avancées sur les autres territoires examinés. C'est le cas notamment à Toulouse où l'intensification des dessertes ferroviaires sur le ressort territorial de la métropole ne fait à ce stade l'objet d'aucun accord de cofinancement, en investissement ou en exploitation, entre la région, la métropole et Tisséo (hors engagements déjà pris sur AFNT/GPSO). Des crédits sont cependant inscrits par l'État et la région au CPER 2023-2027 pour poursuivre les études et travaux sur l'étoile ferroviaire de Toulouse et les travaux du projet AFNT ont par ailleurs débuté.

À Grenoble, un projet de convention de financement a proposé une répartition du financement de la phase de préfiguration. Toutefois, dans un contexte où la région accorde la priorité aux investissements dans le matériel roulant, aucune piste n'est encore avancée pour le financement de l'infrastructure, au-delà du CPER 2023-2027, qui n'est pas encore finalisé mais devrait permettre de poursuivre les études et travaux en cours, ni pour la phase d'exploitation.

3.6.2. Les recettes tarifaires des collectivités et le versement mobilité connaissent des dynamiques diverses

La mission n'a pu obtenir que des données partielles sur les recettes des AOM engagées dans les projets de SERM de l'échantillon sélectionné.

Concernant les recettes tarifaires, leur évolution est différente selon les zones étudiées, du fait des tendances récentes relatives d'une part à la fréquentation et, d'autre part, à la politique tarifaire.

Les AOM régionales ont vu leurs recettes commerciales augmenter plus vite que l'inflation, de 37 % entre 2019 et 2022 (cf. annexe I). L'évolution est contrastée dans l'échantillon. La région Nouvelle-Aquitaine a vu ses recettes augmenter de près de 40 % entre 2019 et 2023, en euros courants, essentiellement du fait d'une hausse de la fréquentation, en particulier touristique. Les recettes de la région reposent en effet à 80 % sur les passagers occasionnels et 20 % sur les abonnements. Sur la région Occitanie, selon l'ART, la fréquentation en passagers.km a augmenté de 51 % de 2019 à 2023, et les recettes tarifaires de 25 % de 2019 à 2022. La politique de gratuité mise en place pour les jeunes usagers très réguliers du train (démarche « plus égal zéro »¹⁵) a probablement concouru à une dynamique de fréquentation plus forte que celle des recettes.

En matière de politique tarifaire la mission a identifié plusieurs stratégies lors de ses entretiens avec les AOM :

- ◆ les AOM qui souhaitent maintenir ou augmenter le ratio de recettes sur dépenses (R/D), c'est le cas notamment de la région Occitanie qui souhaite maintenir le R/D à plus de 20 % sur le ferroviaire et 10 % sur les cars, de la région Grand-Est qui souhaite également maintenir un R/D de 31 % sur le ferroviaire ou de la métropole de Nice qui a augmenté ses tarifs de 70 % en 2023. Certaines AOM comme les métropoles de Bordeaux et Nice ou la région Provence Alpes Côte-d'Azur, territoires où les recettes tarifaires reposent majoritairement sur les passagers occasionnels, notamment la clientèle touristique souvent « captive », déploient une politique tarifaire ciblée et ont en 2023 augmenté leurs tarifs sur ce segment plus vite que sur les abonnements ;
- ◆ les AOM qui diminuent la part de dépenses couvertes par l'utilisateur, pouvant aller jusqu'à la gratuité totale ou pour certains publics ; c'est notamment le cas dans les Hauts-de-France où plusieurs collectivités ont mis en place ou voté la gratuité sur leur territoire (Dunkerque, Calais, Douai, Artois Mobilités, Cambrai).

Le versement mobilité (VM) constitue la recette principale liée aux transports des métropoles engagées dans les projets de SERM sélectionnés (cf. annexe II sur la situation financière des AOM locales)¹⁶. La métropole de Nice et le SMMAG font figure d'exception avec un VM qui ne représente respectivement que 34 % et 38,8 % des recettes de fonctionnement, contre 57,3 % pour Toulouse, 58,4 % pour Bordeaux, 58,8 % pour Lille, ou 64,7 % pour Strasbourg. Les recettes du VM ont été dynamiques entre 2019 et 2023 sur tous les territoires étudiés (entre 17 % et 33 % d'augmentation sur la période), comme le montre le tableau 7. Par ailleurs, toutes les AOM locales ne sont pas au plafond du VM : par exemple, pour le SMMAG, si la métropole de Grenoble a son taux de VM au plafond ; la mission estime le gisement de VM au sein de la communauté de communes du Grésivaudan, qui a transféré sa compétence d'AOM au SMMAG, à environ 8,6 M€ (cf. annexes IV et VI pour une analyse détaillée des gisements de VM).

¹⁵ La gratuité est activée à partir du 11^e trajet dans le mois. À partir du 21^e trajet dans le mois, une « cagnotte » est activée et reportée sur le décompte du nombre de trajets effectués le mois suivant.

¹⁶ Cf. annexe VI pour une analyse détaillée du versement mobilité à l'échelle nationale.

Tableau 7 : Évolution des recettes du versement mobilité sur le périmètre des AOM de l'échantillon entre 2019 et 2023 (en M€ courants)

Région / Métropole	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023
SMMAG ¹⁷	107,5	116,3	125,2	129,8	140,2	30,4 %
Métropole de Strasbourg	108,4	105,6	112,0	116,8	132,1	21,9 %
Métropole de Lille	n.d.	220,0	259,4	273,3	292,9	33,2 % ¹⁸
Métropole de Bordeaux	194,8	190,7	201,7	216,8	230,2	18,2 %
Tisséo Collectivités	279,3	251,8	278,1	299,9	325,5	16,5 %
Métropole de Nice	83,2	78,1	82,6	98,2	98,1	17,8 %

Source : DGFIP.

Au-delà des recettes commerciales et du versement mobilité, les AOM rencontrées ont très peu étudié la possibilité de ressources complémentaires éventuelles et leur potentiel. Un travail a été mené par la région Grand-Est, en lien avec la Société des grands projets (SGP) pour évaluer le rendement de cinq taxes au-delà du VM :

- ♦ la taxe spéciale d'équipement : une taxe additionnelle du niveau de celle du grand Paris express (GPE) pourrait avoir un rendement de 10 M€ ;
- ♦ les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : le rendement serait de 10 M€ avec une surtaxe de 0,1 % ;
- ♦ la taxe additionnelle à la taxe de séjour (TSE) : le rendement serait de 5,6 M€ avec une surtaxe de 34 % ;
- ♦ la taxe d'aménagement : le produit serait de 3 M€ avec une taxe additionnelle de 5 % ;
- ♦ la taxation des bureaux et surfaces de stationnement : en appliquant le barème de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le rendement serait de 14,5 M€.

La taxe d'aménagement a également été évoquée pour le projet de SERM de Toulouse compte tenu des dynamiques de construction sur le territoire et des besoins en équipements, notamment de transports, qu'elle occasionne. La question du stationnement (réglementation, tarification, taxation) a également été évoquée à Toulouse et à Grenoble.

Enfin, les AOM qui sont déjà engagées dans des grands projets (GPSO, LNPCA, LNMP), pour lesquels des ressources fiscales spécifiques affectées ont déjà été mises en place, ont souligné la difficulté à alourdir encore cette fiscalité.

La mission a expertisé les pistes de nouvelles ressources potentielles dans l'annexe IV.

¹⁷ Les compétences du SMMAG ayant été étendues progressivement (délégation progressive des compétences d'AOM de la CC du Grésivaudan et de la CA du Pays Voironnais vers le syndicat), les évolutions ne sont pas à périmètre constant.

¹⁸ Il s'agit de l'évolution 2020 – 2023.

ANNEXE IV

Analyse des nouvelles mesures en recettes

SOMMAIRE

1. CADRE MÉTHODOLOGIQUE.....	1
2. MESURES NON-FISCALES	2
2.1. Augmenter la contribution des usagers.....	2
2.1.1. Description de la mesure et contexte.....	2
2.1.2. Faisabilité pratique	4
2.1.3. Rendement potentiel.....	4
2.1.4. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité.....	7
2.2. Affecter une partie des recettes du marché des quotas carbone (ETS 1) et ETS 2 à venir aux AOM pour le financement des SERM.....	9
2.2.1. Description de la mesure et contexte.....	9
2.2.2. Cadre et faisabilité juridique.....	10
2.2.3. Faisabilité pratique	11
2.2.4. Rendement potentiel.....	11
2.2.5. Autres éléments de contexte : impact sur les finances publiques.....	13
3. MESURES FISCALES.....	14
3.1. Recettes liées à la mobilité et au report modal.....	14
3.1.1. Sur-péage pour les véhicules légers sur le réseau national routier concédé	14
3.1.2. Eco-contribution poids lourds	18
3.1.3. Péages urbains.....	20
3.1.4. Majoration additionnelle de TICPE régionale.....	23
3.1.5. Réduction du remboursement partiel de TICPE sur le gazole routier	26
3.1.6. Taxe additionnelle aux taxes existantes sur les passagers aériens.....	28
3.1.7. Taxe régionale sur les véhicules légers et les véhicules utilitaires légers... ..	29
3.1.8. Taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation.....	32
3.1.9. Taxe régionale additionnelle sur les permis de conduire	34
3.1.10. Augmentation des recettes de stationnement.....	35
3.2. Autres mesures fiscales	36
3.2.1. Réformer le versement mobilité.....	36
3.2.2. Baisser la TVA à 5,5% pour les transports du quotidien.....	45
3.2.3. Mise en place d'une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour (TATS) sur le périmètre des SERM	49
3.2.4. Mesures ayant trait à la taxation de la « survalorisation » immobilière ...	52
3.2.5. Taxe annuelle sur les bureaux, commerces, entrepôts et stationnement... ..	67
3.2.6. Taxe pour la création de bureaux ou de commerces	73
3.2.7. Augmenter la taxe d'aménagement ou créer une taxe additionnelle.....	76
4. RÉCAPITULATIF DES MESURES EXAMINÉES PAR LA MISSION.....	81

1. Cadre méthodologique

Dans cette annexe, la mission explore des mesures de ressources nouvelles proposées par l'écosystème du secteur, notamment par le Groupement des autorités responsables de transport (GART) et Régions de France, répondant à au moins un des deux objectifs suivants : financement des AOM (régionales ou locales) en général, ou financement des projets de SERM. La mission a également exploré les taxes qui sont affectées à la Société des grands projets (ex Société du Grand Paris) sur le périmètre francilien ainsi qu'aux établissements publics locaux créés au titre de l'article 4 de la loi LOM, notamment la taxe spéciale d'équipement (TSE) et la taxe additionnelle à la taxe de séjour. La mission a conduit une analyse fondée sur l'évaluation de plusieurs critères, dont la grille est présentée dans le tableau 1.

Tableau 1 : Grille d'analyse des propositions de recettes supplémentaires

Critère	Questionnements
Faisabilité juridique	- Quel est le cadre juridique applicable pour la recette ? - Peut-il évoluer pour instaurer une nouvelle recette ? - Par quel vecteur juridique l'introduction de cette mesure doit-elle passer ?
Faisabilité pratique	- La recette est-elle perçue par l'AOM (locale ou régionale) ? - La recette est-elle affectable aux AOM ? - La mesure présente-t-elle des obstacles en termes de faisabilité pratique ou de coût de mise en œuvre et de collecte ? - Quelles seraient les modalités de mise en œuvre (délais, coûts de gestion) ? - La recette est-elle déjà affectée à un grand projet, par exemple un projet de ligne à grande vitesse (LGV) ?
Rendement	Quel est le rendement estimé de la mesure ?
Effets économiques et sociaux	- Quels sont les effets économiques et sociaux ? - Sur quels types d'acteurs la mesure va-t-elle peser et dans quelle proportion ? - Comment vont-ils être amenés à réagir ? - Quels sont les enjeux en termes d'acceptabilité sociale ?

Source : Mission.

En fonction de l'échelle à laquelle la nouvelle recette s'applique, l'analyse porte sur deux périmètres :

- ♦ s'il s'agit d'une mesure à portée nationale (comme la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % sur les transports en commun), le chiffrage du rendement se fait à l'échelle nationale ;
- ♦ s'il s'agit d'une mesure locale (comme la mise en place d'une TSE), le chiffrage du rendement est effectué à l'échelle de la région, ou du territoire des EPCI concernés pour l'échantillon de six SERM analysé par la mission dans l'annexe III (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Méthodologie périmètre SERM

Les périmètres des projets de SERM ne sont pas connus pour l'ensemble de ceux retenus dans l'échantillon. Les périmètres ne sont pas tous connus, la mission a pris des hypothèses sur la base du contenu des dossiers et a retenu les périmètres suivants afin de chiffrer les simulations de rendements de certaines mesures. Il s'agit des communes appartenant :

- à l'intégralité du département de la Gironde pour le projet de SERM de Bordeaux ;
- au bassin de mobilité GE-Nord Alsace pour le projet de SERM de Strasbourg ;
- à la métropole Grenoble-Alpes, à la communauté d'agglomération du Pays du Voironnais et aux communautés de communes Bièvres Isère, Bièvre Est, Cœur de Chartreuse, Le Grésivaudan, Saint-Marcellin Vercors Isère Communauté, Massif du Vercors, de l'Oisans, du Trièves et de la Matheysine pour le projet de SERM de Grenoble ;
- à la Métropole Européenne de Lille, à la métropole de Valenciennes, à la communauté urbaine d'Arras, aux communautés d'agglomérations Cœur de Flandre, du Pays de Saint-Omer, de Béthune-Bruay, de Lens, d'Hénin-Carvin, du Cambrai ; du Douaisis, et de La Porte du Hainaut et aux communautés de communes Flandre Lys, Pévèle Carembault, Osartis-Marquion et Cœur d'Ostrevent pour le projet de SERM de Lille ;
- à la métropole de Nice, aux communautés d'agglomération de la Riviera Française, de Cannes Pays de Lérins, de Sophia Antipolis et du Pays de Grasse, des communautés de communes du Pays des Paillons et Alpes d'Azur pour le projet de SERM de Nice ;
- au bassin de mobilité OCC-12 pour le projet de SERM de Toulouse.

Source : Mission.

2. Mesures non-fiscales

2.1. Augmenter la contribution des usagers

2.1.1. Description de la mesure et contexte

La mesure consiste à augmenter les recettes tarifaires des usagers.

Avec la contribution des collectivités et le versement mobilité (VM)¹, les recettes tarifaires représentent le troisième pilier de financement des AOM. L'analyse des recettes tarifaires nécessite de distinguer les recettes tarifaires des AOM régionales liées au ferroviaire et aux cars express et celles des AOM locales liées aux transports en commun urbain. Du côté des régions, qui ne perçoivent pas de VM, les recettes tarifaires constituent le principal poste de recettes directement liées aux transports. Ci-dessous sont décrites les recettes tarifaires des métropoles de l'échantillon et des régions.

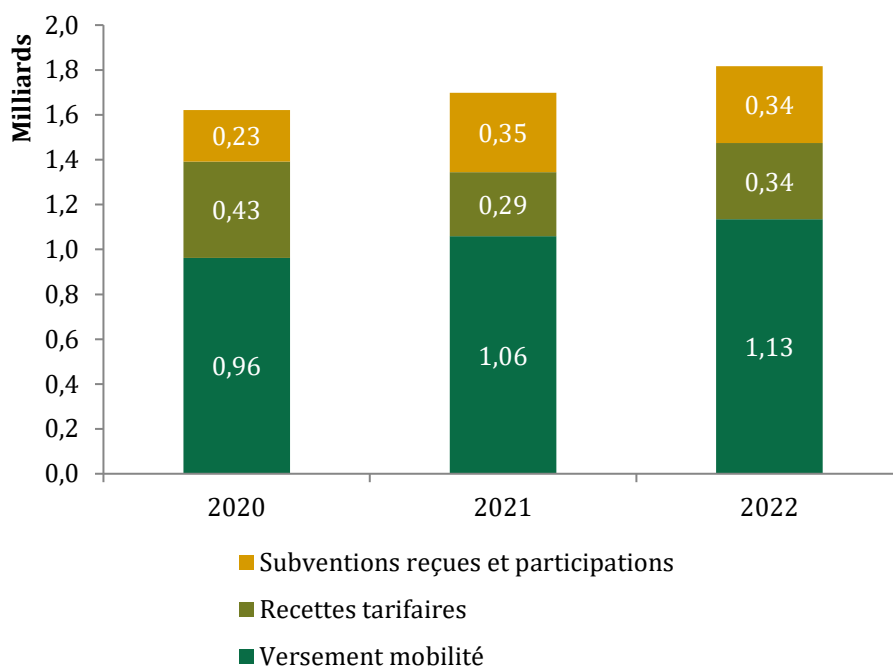
En 2022, les recettes tarifaires des métropoles de l'échantillon s'élevaient à 338,9 M€ (cf. graphique 1). Elles représentaient 19 % de la somme de ces trois piliers de recettes.

¹ Cf. annexe VI, consacrée au versement mobilité.

Annexe IV

D'un point de vue méthodologique, la somme de ces trois piliers de financement du graphique 1 ne permet pas d'obtenir la somme totale des recettes de fonctionnement pour deux raisons. Tout d'abord, les recettes de fonctionnement incluent également un agrégat nommé « autres recettes de fonctionnement » sur lequel la mission ne dispose pas de précision et qui n'est pas inclus ci-dessous. Ensuite, les données sur les recettes tarifaires utilisées ici sont issues de la base de données du Groupement des autorités responsables de transport (GART) contenant les résultats de l'enquête TCU, et non pas des données comptables comme c'est le cas pour le versement mobilité et les subventions reçues et participations car les données de produits des ventes de biens et services des balances comptables ne sont pas une estimation fiable pour décrire les recettes tarifaires.

Graphique 1 : Décomposition d'une partie des recettes des métropoles de l'échantillon, entre 2020 et 2022, en Md€



Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL pour les syndicats, données brutes comptables de la DGFIP et enquête TCE du GART pour les recettes tarifaires. Périmètre : Métropole Nice Côte d'Azur, Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG), TISSEO, Métropole de Lille, Bordeaux Métropole, Eurométropole de Strasbourg.

Le détail de chacun de ces trois composants, par métropole de l'échantillon, est présenté dans les tableaux 2 à 4 ci-dessous.

Tableau 2 : Versement mobilité des métropoles de l'échantillon, en k€

Métropole	2020	2021	2022	2023
Grenoble	116 323	125 223	129 777	140 200
Strasbourg	105 631	111 983	116 751	132 132
Lille	219 976	259 389	273 325	292 913
Bordeaux	190 689	201 704	216 821	230 217
Toulouse	251 795	278 063	299 905	325 472
Nice	78 111	82 602	98 195	98 091
Total	856 894	946 980	1 018 024	1 086 893

Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL pour les syndicats, données brutes comptables de la DGFIP et enquête TCE du GART pour les recettes tarifaires. Périmètre : Métropole Nice Côte d'Azur, Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG), TISSEO, Métropole de Lille, Bordeaux Métropole, Eurométropole de Strasbourg.

Annexe IV

Tableau 3 : Recettes tarifaires des métropoles de l'échantillon, en k€

Métropole	2019	2020	2021	2022
Grenoble	38 771	27 725	27 659	33 094
Strasbourg	61 885	41 531	48 012	52 295
Lille	97 841	66 111	76 297	85 019
Bordeaux	82 284	55 537	71 616	72 757
Toulouse	102 230	66 570	81 481	100 382
Nice	45 949	28 141	33 842	44 206
Total	428 960	285 615	338 907	387 753

Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL pour les syndicats, données brutes comptables de la DGFIP et enquête TCE du GART pour les recettes tarifaires. *Périmètre* : Métropole Nice Côte d'Azur, Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG), TISSEO, Métropole de Lille, Bordeaux Métropole, Eurométropole de Strasbourg.

Tableau 4 : Subventions et participations reçues des métropoles de l'échantillon, en k€

Métropole	2020	2021	2022	2023
Grenoble	23 227	32 236	30 138	32 049
Strasbourg	2 599	2 778	2 768	7 670
Lille	0	85 808	85 832	0
Bordeaux	287	670	288	7 859
Toulouse	103 108	104 599	107 048	108 780
Nice	100 872	127 730	116 806	1 387
Total	227 494	351 043	340 111	150 074

Source : Balances comptables consolidées de l'OGFL pour les syndicats, données brutes comptables de la DGFIP et enquête TCE du GART pour les recettes tarifaires. *Périmètre* : Métropole Nice Côte d'Azur, Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG), TISSEO, Métropole de Lille, Bordeaux Métropole, Eurométropole de Strasbourg.

2.1.2. Faisabilité pratique

La hausse des recettes tarifaires doit être décidée par les AOM locales pour les titres de transport urbain et les AOM régionales pour les titres de transport ferroviaire et interurbain, ou par une prise de décision commune si la billettique fait l'objet d'une collaboration entre les AOM locales et régionales.

Sauf pour les AOM pratiquant la gratuité, augmenter les tarifs afin d'augmenter les recettes tarifaires ne présente pas d'obstacle quant à la mise en œuvre pratique de cette mesure.

D'après l'Observatoire des villes du transport gratuit, il existe 38 réseaux de transports gratuits en France, dont Libourne et Obernai qui sont situés dans les périmètres théoriques (cf. encadré 1) de l'échantillon de projets de SERM analysé par la mission. Pour ces réseaux, les infrastructures de billettique étant inexistantes, la mise en place d'une politique tarifaire présente des coûts d'infrastructures plus importants.

2.1.3. Rendement potentiel

Afin d'estimer le rendement d'une hausse des recettes tarifaires, la mission évalue l'incidence d'une augmentation de 1 % des produits tarifaires (que ce soit du fait de l'effet volume ou de l'effet prix).

Annexe IV

Les données de recettes tarifaires utilisées sont celles de l'autorité de régulation des transports (ART) pour le ferroviaire et celles des métropoles (et syndicats SMMAG et TISSEO pour Grenoble et Toulouse et établissement public pour le SYTRAL). En effet, pour ce chiffrage, comme il n'est pas possible de distinguer *a priori* les recettes tarifaires ferroviaires des SERM au sein d'une région, la mission s'est placée au niveau régional. Sont donc intégrées dans les données de recettes tarifaires les éléments de toutes les métropoles concernées par un SERM et faisant partie des six régions observées dans l'échantillon² (cf. tableau 5). Il est à noter que la mission ne dispose pas de données sur les compétences autres que ferroviaires des régions, les résultats suivants ne comportent donc que les recettes liées à la compétence ferroviaire des régions (cf. tableau 6).

Tableau 5 : Recettes tarifaires des métropoles

Métropole	2019	2020	2021	2022
Grenoble	38 771 000	27 725 000	27 659 000	33 094 000
Lyon	267 295 000	171 996 000	199 701 000	233 440 000
Clermont-Ferrand	14 307 000	8 885 000	11 393 000	12 322 000
Saint-Etienne	18 420 000	13 451 000	14 674 000	14 673 000
Lille	97 841 000	66 111 000	76 297 000	85 019 000
Bordeaux	82 284 000	55 537 000	71 616 000	72 757 000
Toulouse	102 230 000	66 570 000	81 481 000	100 382 000
Montpellier	44 055 000	27 819 000	29 093 000	27 839 000
Strasbourg	61 885 000	41 531 000	48 012 000	52 295 000
Metz	14 592 000	10 745 000	12 630 000	14 745 000
Nancy	16 419 000	10 802 000	11 134 000	12 612 000
Nice	45 949 000	28 141 000	33 842 000	44 206 000
Toulon	26 454 000	20 612 000	26 498 000	26 960 000
Aix-Marseille	110 585 000	78 606 000	96 771 000	112 790 000
Total	941 087 000	628 531 000	740 801 000	843 134 000

Source : Enquête TCU du GART.

Tableau 6 : Recettes tarifaires des régions

Région	2019	2020	2021	2022	Evol. 2019-2022
Auvergne-Rhône-Alpes	220 016 551	139 808 566	205 948 766	273 142 621	24,1%
Grand-Est	169 096 341	102 945 018	145 357 868	196 072 018	16,0%
Hauts-de-France	174 396 463	99 268 935	133 283 619	179 581 347	3,0%
Nouvelle-Aquitaine	86 222 374	56 825 750	89 254 719	115 286 356	33,7%
Occitanie	72 827 448	41 063 390	68 582 475	91 165 518	25,2%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	105 320 267	62 101 623	90 449 070	136 773 373	29,9%
Total	827 879 443	502 013 283	732 876 517	992 021 233	24,1%

Source : ART.

² Les données de recettes contiennent donc les recettes tarifaires des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que celles des métropoles suivantes : Grenoble, Strasbourg, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Lyon, Clermont-Ferrand, Saint-Etienne, Metz, Nancy, Montpellier, Toulon, Aix-Marseille.

L'évolution des recettes tarifaires est le résultat de deux effets combinés, un effet prix (hausse éventuelle des tarifs) et volume (hausse de la fréquentation). Afin de chiffrer le montant de recettes supplémentaires que pourrait induire une évolution d'un point de recettes, la mission a repris les chiffres de 2022 qui sont les derniers disponibles. Le tableau 8 présente les résultats d'un chiffrage en prenant deux scénarios, une hausse de + 1 % des recettes tarifaires de 2022 et une hausse de + 1 % et de l'inflation des recettes de l'année précédente chaque année jusqu'en 2030. Pour chaque ligne, sauf PACA (cf. ci-dessous), il s'agit du total des recettes tarifaires de la métropole concernée et de la région. Par exemple, pour Bordeaux, en 2019, la somme des 82,3 M€ de recettes de la métropole s'ajoutent aux 86,2 M€ de la région Hauts-de-France.

À titre d'illustration s'agissant du SERM des Hauts-de-France, en 2022, le total de recettes tarifaires de la Région Hauts-de-France et de la métropole européenne de Lille représentait 264,6 M€ (cf. tableau 7). Une augmentation de 1 % de ces recettes conduit à un montant de 2,6 M€. La prise en compte d'une indexation des recettes sur d'inflation 2023 (+ 4,9 %) conduirait à une augmentation de 15,6 M€ pour l'année 2023, 9,8 M€ pour 2024 etc. **Sur les projets de SERM de l'échantillon, si on applique aux recettes tarifaires une hausse récurrente chaque année de + 1 % des recettes accompagnée de l'inflation depuis 2023, les recettes supplémentaires générées cumulées en 2030 pourraient être estimées aux alentours de 439 M€ (cf. tableau 8).**

S'agissant de la région PACA plusieurs métropoles sont susceptibles d'être concernées par des projets de SERM permis par les investissements de LNPCA. Le même calcul peut alors être fait en ajoutant aux recettes de la région celles des métropoles Aix-Marseille, Nice et Toulon. Cela donne un total de 320,8 M€ en 2022, soit une hausse de recettes de 3,2 M€ en 2023 pour un point d'effet prix ou volume et de 18,9 M€ en 2023 pour un point de hausse de recettes tarifaires et de hausse au niveau de l'inflation.

Tableau 7 : Recettes tarifaires sur le périmètre de l'échantillon de SERM depuis 2019, en M€

SERM	2019	2020	2021	2022
Grenoble	258,8	167,5	233,6	306,2
Lille	272,2	165,4	209,6	264,6
Bordeaux	168,5	112,4	160,9	188,0
Toulouse	175,1	107,6	150,1	191,5
Strasbourg	231,0	144,5	193,4	248,4
PACA	288,3	189,5	247,6	320,7
Total échantillon	1 393,9	886,8	1 195,1	1 519,5

Source : Mission.

Tableau 8 : Chiffrage d'une hausse de [+ 1%] et de [+ 1% + inflation] des recettes tarifaires sur le périmètre de l'échantillon de SERM, en M€

SERM	Hypothèse [+ 1 point]	Hypothèse [+ 1 point + inflation] chaque année ³								
	2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cumulé 2030
Grenoble	3,1	18,1	11,4	9,1	9,5	9,7	10,0	10,3	10,6	88,6
Lille	2,6	15,6	9,8	7,8	8,2	8,4	8,6	8,9	9,1	76,5
Bordeaux	1,9	11,1	7,0	5,6	5,8	6,0	6,1	6,3	6,5	54,4
Toulouse	1,9	11,3	7,1	5,7	5,9	6,1	6,3	6,4	6,6	55,4
Strasbourg	2,5	14,7	9,2	7,4	7,7	7,9	8,1	8,3	8,6	71,8
PACA	3,2	18,9	11,9	9,5	9,9	10,2	10,5	10,8	11,1	92,8
Total échantillon	15,2	89,7	56,3	45,0	47,0	48,3	49,7	51,0	52,4	439,4

Source : Mission. Note : S'agissant de la région PACA plusieurs métropoles sont concernées par des projets de SERM permis par les investissements de LNPCA. Le calcul est fait en ajoutant aux recettes de la région celles des métropoles Aix-Marseille, Nice et Toulon.

2.1.4. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

La hausse des prix des transports en commun peut générer de forts enjeux d'acceptabilité sociale par les usagers. Des exemples internationaux ont ainsi nourri les réflexions sur les causes pouvant conduire à des forts rejets sociaux de hausse tarifaire des transports. Par exemple en 2019 au Chili, un mouvement social d'ampleur nationale, entraînant le vote d'une nouvelle Constitution au sein du pays, a été déclenché par une augmentation des tarifs de métro à Santiago. Des premiers travaux de sociologie⁴ de permettent d'identifier quatre facteurs explicatifs : inégalités structurelles au Chili, démobilisation politique et forte défiance envers les institutions, catalyse économique (la hausse du prix du métro a servi de symbole d'un système économique jugé inéquitable) et le rôle joué par les réseaux sociaux qui a permis une mobilisation sociale diversifiée. Bien que ces analyses mettent en lumière les éléments pouvant causer des importantes réactions sociales à des hausses tarifaires, on ne retrouve pas la même situation en France. Tous les sondages réalisés (voir en particulier le baromètre de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP) édition 2023) sur les facteurs explicatifs des parts modales mettent en avant un premier critère qui est l'existence et la qualité de l'offre de transport, loin devant la question tarifaire.

En outre la plupart des AOM a développé une politique tarifaire sociale ou solidaire, facilitant l'acceptabilité de mesures de hausses tarifaires.

Des travaux économiques ont analysé l'effet d'une hausse des prix des transports en commun sur le bien-être des ménages, notamment l'étude de Mercedes Burguillo *et al.* sur la hausse des prix à Madrid⁵. Leurs analyses concluent à l'existence d'effets négatifs d'une hausse des tarifs sur les inégalités sociales et économiques, soulignant la nécessité d'une approche tarifaire plus équitable pour atténuer les disparités.

³ La série de prévision d'inflation est celle du Pacte de stabilité.

⁴ *The 2019–2020 Chilean protests: A first look at their causes and participants*, 2020, in International Journal of Sociology.

⁵ *The new public transport pricing in Madrid Metropolitan Area: A welfare analysis*, 2017, Mercedes Burguillo, Desiderio Romero-Jordan, Jose Félix Sanz-Sanz.

En effet, afin de limiter les effets sociaux de la hausse des tarifs, pouvant peser sur les populations défavorisées, des démarches de tarification solidaires⁶ peuvent être mises en place par les AOM. Depuis 2008 et la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (et après l'exemple isolé de Dunkerque en 1996) des réductions basées sur le quotient familial des ménages, dites tarifications solidaires, ont été mises en place sur plusieurs réseaux urbains (réseau grenoblois en 2009, réseau strasbourgeois en 2010...). Le recours à ce type de tarification est cependant resté limité. Un recensement conduit par le Cerema⁷, en 2017 avait abouti à l'identification de 29 réseaux urbains français proposant ce type de tarification (soit environ 12 % des réseaux urbains). Les tarifications solidaires étudiées se caractérisent à la fois par le type de titre qu'elles proposent et par la manière dont elles prennent en compte le quotient familial. Toutes proposent un abonnement solidaire mensuel.

D'après l'étude du Cerema pour certains réseaux appliquant une tarification solidaire, ce dispositif a permis une hausse significative de la fréquentation des transports. La tarification solidaire semble également présenter des taux de pénétration nettement plus élevés dans les quartiers défavorisés de l'agglomération. Enfin, si l'analyse des pratiques tarifaires avant et après mise en place de la tarification solidaire ne permet pas d'identifier des proportions de nouveaux usagers très significatives, elle met en lumière :

- ◆ la présence, au sein des abonnés solidaires, d'une part très conséquente d'anciens utilisateurs de titres plein tarif (notamment les titres voyages). La tarification solidaire a donc permis à la fois une fidélisation de la clientèle et un accès aux tarifs réduits à une nouvelle clientèle ;
- ◆ une augmentation de la fréquence d'usage des transports publics chez les abonnés ayant des quotients familiaux faibles même si cet usage continue d'être inférieur à celui d'un abonné plein tarif.

D'autres travaux soulignent l'importance de prendre en compte la durabilité financière du modèle économique des transports en commun, notamment en étudiant les politiques de subventions tarifaires des transports publics. C'est le cas de l'étude⁸ de Paola Carolina Bueno Cadena *et al.* sur les effets sociaux et équitables des politiques de subventions tarifaires pour les transports publics, en particulier le "travel pass" mensuel très subventionné à Madrid, qui souligne, entre autres, les conséquences sur la durabilité financière, bien que la politique encourage l'utilisation des transports publics, elle a. La couverture des coûts opérationnels par les revenus des usagers a diminué, augmentant la dépendance aux subventions publiques.

Le financement d'une augmentation/amélioration de services pourrait opportunément être partagé entre les différents contributeurs au financement du transport collectif concerné. S'agissant des SERM et de sa composante ferroviaire, l'utilisateur pourrait ainsi porter sa part de financement à travers une augmentation tarifaire. Ceci apparaît d'autant plus envisageable que les régions et métropoles concernées ont mis en place une tarification sociale, voire solidaire dans certains cas.

⁶ La terminologie de « tarification solidaire » inclut en général l'ensemble des tarifications modulant le niveau de réduction au niveau de revenu des ménages, ce niveau de revenu étant apprécié au travers d'une forme de Quotient Familial (QF).

⁷ Cerema, Rapport d'étude, septembre 2022, « Tarification solidaire dans les transports publics ».

⁸ *Social and Distributional Effects of Public Transport Fares and Subsidy Policies Case of Madrid, Spain*, 2016, Paola Carolina Bueno Cadena, Jose Manuel Vassallo, Israel Herraiz, and Manuel Loro.

2.2. Affecter une partie des recettes du marché des quotas carbone (ETS 1 et ETS 2) à venir aux AOM pour le financement des SERM

2.2.1. Description de la mesure et contexte

La mesure est composée de deux options :

- ♦ **affecter une partie des recettes issues des enchères du marché carbone de l'ETS 1 au financement des SERM ;**
- ♦ **affecter une partie des recettes à venir de l'ETS 2 soit à partir des recettes collectées sur ce nouveau marché des quotas carbone soit au travers du Fonds social climat (FSC).**

S'agissant de l'ETS 1, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2005, le marché carbone européen EU ETS (*Europeann trading system*), dit ETS 1, est un système d'échange de quotas d'émission pour les installations industrielles. Le principe repose sur l'instauration d'un plafond d'émissions annuel fixé annuellement et dégressif, permettant ensuite de définir des quotas d'émission. Il doit favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre de manière efficace et efficiente au travers d'une mise aux enchères permettant de mettre en pratique le principe du pollueur-payeur, de générer des revenus, de révéler le prix du carbone et de bénéficier théoriquement des coûts d'abattement les plus faibles.

En 2023, d'après la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) les revenus d'enchères pour la France s'élèvent à 2,1 Md€ en augmentation forte par rapport aux revenus de 2022 (+ 14%) du fait d'une hausse combinée du prix moyen du quota (+ 4%) et du volume d'enchères (+ 9%).

Concernant l'ETS 2, il s'agit également d'un marché de quotas carbone dont le principe a été adopté en 2023 et qui démarrera en 2027. À la différence de l'ETS 1, qui cible les « émetteurs » directement, il s'agit d'un système « amont », les entités réglementées sont les fournisseurs d'énergies et les metteurs à la consommation de carburants ou combustibles, qui doivent surveiller et déclarer les émissions de GES liées à la vente de leurs produits énergétiques, ainsi qu'acquiescer et restituer des quotas d'émissions équivalents à leurs émissions annuelles. L'ETS 2 étend le périmètre des activités soumises aux quotas carbone au transport routier, au bâtiment, à la construction et à la petite industrie. Comme pour l'ETS 1, ce nouveau marché carbone a vocation à générer des recettes liées aux enchères dont une partie alimentera le FSC.

2.2.2. Cadre et faisabilité juridique

♦ ETS 1

L'ETS 1 est encadré par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil⁹. Depuis 2013, l'ETS 1 s'applique aux compagnies aériennes et depuis 2024 aux compagnies maritimes. La mise aux enchères est encadrée par le règlement délégué 2019/1122 de la Commission du 12 mars 2019 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du conseil en ce qui concerne le fonctionnement du registre de l'Union.

L'article 10 de la directive 2003/87/CE détermine les conditions d'affectation des recettes des enchères de l'ETS. Il dispose que 50 % des recettes ou « l'équivalent en valeur financière de ces recettes » doivent être fléchées vers le climat, seuil passant à 100 % et devenant juridiquement contraignant (« shall » au lieu de « should ») à partir des recettes 2024 (révision dans le cadre du paquet « Fit for 55 »)¹⁰.

À partir de la loi de finances pour 2013¹¹, d'après l'article 43, les revenus des enchères de la France sont affectés à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dans la limite d'un plafond, fixé à 590 M€ pour l'année 2013 et s'élevant à 700 M€ en 2023 et 2024). Avant 2018, le plafond n'était pas atteint et l'intégralité des recettes étaient fléchée à l'ANAH. Depuis 2018, ce plafond a été atteint chaque année, avec versement du surplus au budget général (cf. graphique 2).

Afin d'affecter le surplus des recettes au financement des projets de SERM, un article en loi de finances serait nécessaire pour compléter l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 afin de préciser que les recettes dépassant le plafond fixé en loi de finances sont affectées aux personnalités morales porteuses des projets de SERM.

En revanche, des discussions ont lieu concernant une proposition de nouvelles ressources propres de la Commission européenne. Ainsi, une part des enchères de l'ETS 1 et 2 devrait constituer une ressource propre de l'UE (et donc ne pas être versée aux Etats) d'ici 2028 en vue du remboursement de *NextGenerationEU*. Dans la proposition en cours de négociation, 30 % des recettes intégreraient le budget UE via les ressources propres. La proposition inclut également un mécanisme de solidarité temporaire (jusqu'en 2030) principalement à destination des États de l'est de l'Europe contribuant plus à la ressource ETS. La révision de la décision ressource propre est en cours de négociation.

♦ Fonds Social Climat - FSC

Il est prévu dans la directive SEQE-UE¹² qu'une partie des recettes des enchères alimente au niveau européen le financement du FSC, représentant environ 10,2 Md€/an au total sur la période 2027-2032. Le reste des recettes est réparti entre États membres, la France obtiendra 16 % de ces recettes.

⁹ La directive est transposée au niveau national dans le code de l'environnement, principalement dans la section « quotas d'émissions de gaz à effet de serre » du chapitre IX « effet de serre » dans le titre II du livre II. (L. 229-5 à L. 229-19 pour la partie législative et R. 229-5 à R. 229-37-11 pour la partie réglementaire).

¹⁰ La directive précise une liste de 14 mesures éligibles, assez large, comprenant par exemple : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation aux conséquences du changement climatique, le développement des énergies renouvelables ou des investissements dans des formes de transport qui contribuent de manière significative à la décarbonation du secteur.

¹¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

¹² Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

Le FSC est soumis au Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060. D'après l'article 1, le Fonds doit apporter un soutien financier aux États membres pour les mesures et les investissements prévus dans leurs plans sociaux pour le climat. Est précisé que *« les mesures et les investissements soutenus par le Fonds bénéficient aux ménages, aux microentreprises et aux usagers des transports qui sont vulnérables et particulièrement concernés par l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre générées par les secteurs du bâtiment et du transport routier dans le champ d'application de la directive 2003/87/CE, en particulier les ménages en situation de précarité énergétique ou ceux en situation de précarité en matière de transport. »*

D'après l'article 4, chaque État membre doit soumettre son plan à la Commission. L'alinéa 4. b) précise que le plan peut comprendre des investissements nationaux, locaux et régionaux visant à *« accroître l'adoption de la mobilité et des transports à émissions nulles ou faibles »*.

Le plan social pour le climat de la France n'a pas encore été présenté, ainsi, il est encore possible d'y inscrire des mesures concernant le financement des projets de SERM. En revanche, comme indiqué *supra* le plan social pour le climat doit viser des ménages ou usagers vulnérables, or les projets de SERM ne ciblent pas spécifiquement des ménages en situation de précarité ou les entreprises affectés négativement par les politiques de transition. L'inclusion de leur financement dans le FSC sera donc à examiner au prisme de cette condition.

2.2.3. Faisabilité pratique

Dans l'étude de l'affectation des recettes supplémentaires de l'ETS 1 et des recettes de l'ETS 2 ou du FSC au financement des SERM, les modalités d'un tel fléchage devraient être analysés (cf. partie 4 de l'annexe), au regard notamment de deux considérations :

- ◆ l'affectation ou non des recettes au budget général des AOM ou à des dépenses de transport ;
- ◆ la définition d'une clé de répartition pour la part des revenus de l'ETS 1 et 2 qui seraient consacrés aux AOM ou aux projets de SERM.

2.2.4. Rendement potentiel

◆ Mesure ETS 1

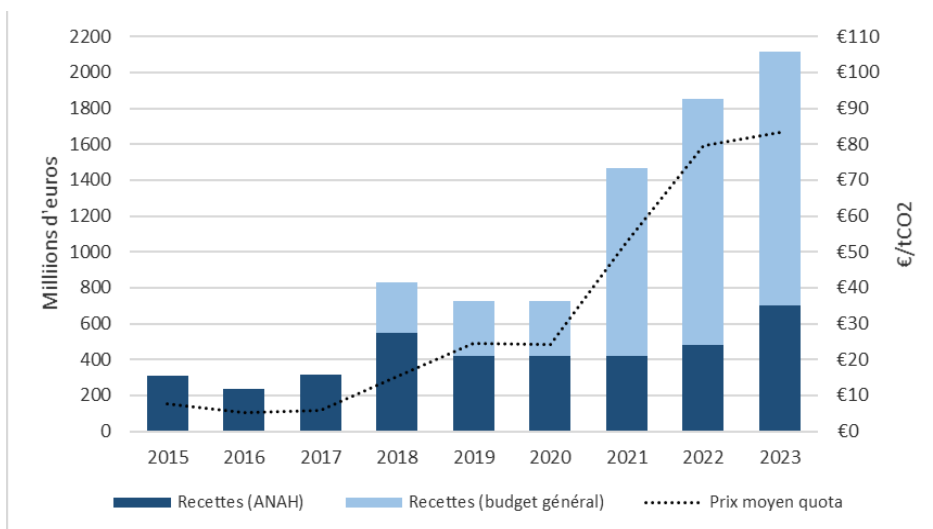
D'après la DGEC, en 2024, les recettes brutes de quotas ETS devraient être plus faibles que celles de 2023 (aux alentours de 1,8 Md€ en 2024 contre 2,1 Md€ en 2023) du fait de la baisse du prix du quota (descendant sous les 65 €/tCO₂ fin janvier 2024 contre plus de 80 €/tCO₂ en moyenne en 2023). **Les années suivantes, les recettes brutes de quotas pourraient revenir à une tendance croissante avec un montant total autour de 3 Md€ annuellement à partir de 2025**, selon une hypothèse d'augmentation modérée du prix du quota.

Cependant, la compensation pour les coûts indirects de l'ETS 1 (CCI) sur l'électricité, qui est une aide d'État pour les entreprises du secteur industriel et électro-intensives couvertes par l'ETS 1, est financée par le budget général et dépend du prix du quota ETS 1. Elle s'est élevée à 842 M€ en 2023, soit l'équivalent de 40 % des recettes ETS 1 perçues. D'après la DGEC, le montant de cette aide devrait croître fortement dans les années à venir avec 1,8 Md€ prévu en 2030, soit l'équivalent de 60 % des recettes ETS 1 estimées à cet horizon.

En prenant en compte la CCI, le solde entre les recettes et dépenses liées à l'ETS 1 sur la période 2013-2023 est de 2,2 Md€. Ce solde diminuerait néanmoins dans les années à venir (1 Md€ sur 2024-2030). Ainsi, cela vient grever les recettes de l'ETS 1 d'environ 167 M€/an entre 2024 et 2030.

Si le plafond des recettes de l'ANAH reste fixé à 700 M€, c'est-à-dire au montant de 2023 et 2024, le surplus de recettes (diminué du montant de la CCI) dont une partie pourrait être affectée au financement des projets de SERM s'élèverait à 0,9 Md€ en 2024, puis aux alentours de 2,1 Md€ à partir de 2025.

Graphique 2 : Recettes des enchères de quotas de CO2 pour la France en M€ (axe de gauche) et prix moyen du quota carbone en €/tCO2 (axe de droite) depuis 2015

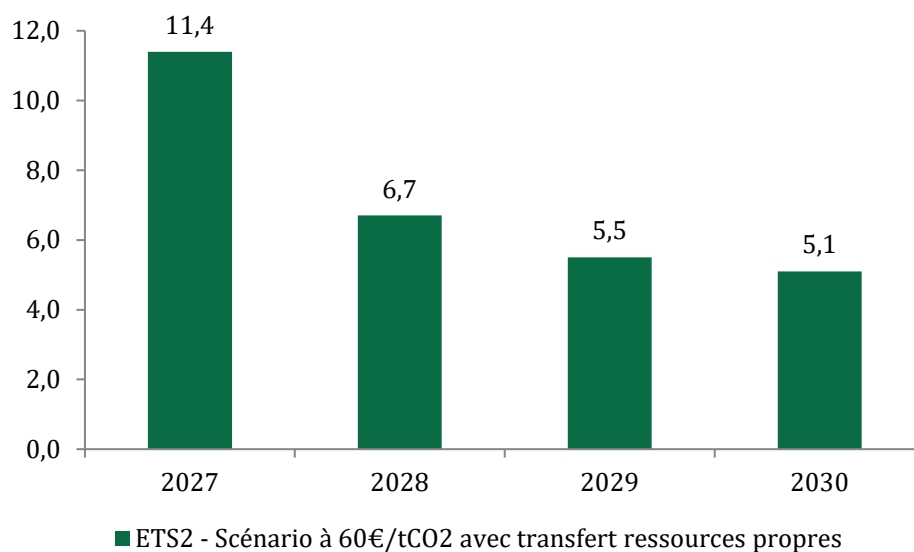


Source : DGEC.

♦ Mesure ETS 2

Les recettes générées par l'ETS 2 auront deux destinations :

- ♦ **les États membres, la France en obtiendrait 16 %, ce qui supposerait des recettes brutes de l'ordre de 7,2 Md€/an en moyenne sur la période 2027-2030 à 60 €/tCO2 (cf. graphique 3 pour le détail des prévisions de recettes par année) ;**
- ♦ **le FSC, qui représentera environ 10,2 Md€/an sur la période 2027-2032 au niveau européen. La France obtiendra 11 % de ce montant, soit 1,2 Md€/an.** Pour la France, le fonds sera abondé de 400 M€ en 2026 avant le démarrage de l'ETS 2, puis alimenté à hauteur de 1,2 Md€/an à partir de 2027.

Graphique 3 : Projection des recettes ETS 2 pour le budget français (en Md€)

Source : DGEC. Note : scénario avec un prix du carbone à 60 €/tCO2, il s'agit uniquement des recettes que la France pourrait recevoir issues de l'ETS 2. Les recettes liées au FSC ne sont pas incluses.

Au regard de ces estimations, et en prenant le poids du secteur transport dans les émissions de gaz à effet de serre en France qui s'élève à 32 % en 2022¹³,

- ◆ si une partie des recettes de l'ETS 2 étaient mobilisées pour les projets de SERM, par exemple 32 % du total, un montant de 3,6 Md€, pourrait être affecté aux transports s'il était décidé d'affecter les recettes de l'ETS 2 ;
- ◆ si 32 % du FSC était mobilisé pour les transports, le montant qui pourrait être affecté aux projets de SERM atteindrait au maximum 0,4 Md€

2.2.5. Autres éléments de contexte : impact sur les finances publiques

D'après la DGEC, la réduction de la consommation en énergies fossiles va induire une perte de fiscalité estimée à -2,6 Md€ en 2027, -3,2 Md€ en 2028, -4,5 Md€ en 2029 et -5,8 Md€ en 2030. En effet, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la décarbonation de l'économie conduit à l'érosion des bases taxables puisqu'une partie des taxes sur l'énergie, les droits d'accises sur les énergies, est assise sur la consommation d'énergies fossiles. C'est le cas de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (ex-taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)).

À la différence des mesures fiscales présentées dans la partie suivante, l'affectation des ressources de l'ETS 1 ou ETS 2 au financement des SERM représente, *in fine*, une mobilisation de ressources budgétaires. En outre, ces ressources ont vocation à diminuer puisque les objectifs de décarbonation doivent conduire à la diminution des émissions de CO₂, et à terme la neutralité carbone.

¹³ *Source : Ministère de la transition énergétique, Datalab, « Chiffres clés du climat, France, Europe et Monde », édition 2023, <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-climat-2023/index>.*

3. Mesures fiscales

3.1. Recettes liées à la mobilité et au report modal

3.1.1. Sur-péage pour les véhicules légers sur le réseau national routier concédé

3.1.1.1. Description de la mesure et contexte

Cette mesure consiste à mettre en place un sur-péage sur des secteurs du réseau routier national concédé (RRN-C) pour les véhicules légers (VL) et véhicules utilitaires légers (VUL). En effet, il existe un certain nombre de sections du RRN-C qui sont situées dans le périmètre d'un SERM (cf. ci-dessous). Le trafic de véhicules légers sur ces sections est à la fois local et interurbain. **Sur certaines sections au trafic élevé avec une proportion significative de trafic local, une incitation fiscale au report modal de ce trafic passagers vers les services de transports collectifs existants ou à renforcer et organisés par les SERM peut être recherchée.**

Des taxes sur les véhicules légers empruntant ces sections pourraient ainsi être mises en place avec l'objectif de diminuer le trafic local sur ces sections et d'obtenir un report modal partiel sur les transports collectifs. Elles auraient pour effet de majorer le coût du trajet sur ces sections du RRN-C et donc de contribuer à réduire le trafic sur ces sections. Les recettes pourraient être affectées aux projets de SERM créant ainsi des ressources supplémentaires pour améliorer et renforcer les services existants.

La taxation des poids lourds est évoquée dans la section 3.1.2.

3.1.1.2. Cadre et faisabilité juridique

Ces taxes ont le caractère de taxes nationales à assiette locale et devraient être adoptées par le Parlement lors d'une loi de finances par ajout d'articles au code des impositions des biens et services (CIBS) et au code de la voirie routière. Ce dernier code devrait en effet être modifié pour autoriser la perception d'une telle taxe qui s'ajouterait aux péages existants¹⁴.

Les taux et les sections concernées devraient être prévus dans la loi en raison de l'article 34 de la Constitution. Le taux peut être différencié en fonction du caractère incitatif souhaité de cette taxe, de circonstances locales et de la qualité des services de transports collectifs offerts au voisinage des sections concernées.

De telles taxes apparaissent compatibles avec l'avis ECOX1829507X du Conseil d'État sur la cohérence entre les caractéristiques d'une taxe nationale à assiette locale et les effets attendus de la dépense¹⁵. Ainsi, géographiquement, la taxe doit concerner des sections où il y a des transports collectifs organisés dans le cadre de SERM. En sus, les redevables sont les utilisateurs d'un réseau de transport dans le corridor choisi et bénéficient des nouveaux services de transports soit directement par report modal soit indirectement par une moindre saturation des autoroutes empruntées.

¹⁴ L'article L122-4 stipule en effet que l'usage des autoroutes est en principe gratuit mais qu'un péage peut être mis en place pour couvrir les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'aménagement ou d'extension des autoroutes. Il faudrait donc prévoir la possibilité d'une taxe liée à l'usage de l'autoroute et perçue en même temps que le péage pour pouvoir financer des services de transports ferroviaires au voisinage de l'infrastructure.

¹⁵ Cet avis relève ainsi : « l'exigence d'asseoir la taxe sur des critères qui soient à la fois objectifs et rationnels au regard de la nature du projet financé par la taxe impose qu'il existe une cohérence suffisamment démontrée entre les

Concernant la compatibilité avec le droit européen, la version en vigueur de la directive Eurovignette¹⁶ est applicable aux VL et aux VUL. Il est donc possible de percevoir un péage sur les VL et VUL (dénommé dans la directive européenne redevance d'infrastructures sans que cela ne préjuge de sa qualification juridique – redevance ou taxe – en droit français) indépendamment des péages pour les poids-lourds. S'agissant du niveau de ce péage, il n'est pas limité au seul recouvrement des coûts d'infrastructures pour les VL et VUL (contrairement aux PL, pour lesquels la transposition de la directive Eurovignette ne permet pas, sur les autoroutes existantes, de percevoir plus que les coûts d'infrastructure)¹⁷. Il est donc possible de financer d'autres infrastructures ou des services de transports en dehors de l'infrastructure autoroutière avec les recettes VL. Une telle fiscalité doit cependant respecter les traités européens et donc ne pas discriminer les utilisateurs européens. Ainsi il ne faut pas prévoir de tarifs spécifiques et préférentiels pour les usagers locaux qui ne soient accessibles aux autres usagers européens.

La fin des concessions autoroutières historiques entre fin 2031 et 2036¹⁸ n'aurait pas d'influence sur la taxe dont les redevables seraient les utilisateurs des autoroutes : le nouveau gestionnaire (État, société attributaire de la nouvelle concession, établissement public de gestion du réseau routier national, société ad-hoc délégataire de service public) devrait continuer à la percevoir.

3.1.1.3. *Faisabilité pratique*

L'affectation de telles taxes à un projet de SERM devrait être également prévue dans la loi et ceci impose que le périmètre qui serait ainsi financé soit détourné. Sur ce point, une analyse détaillée des différentes options est faite dans la partie 4.

Les redevables de telles taxes seraient a priori les véhicules légers y compris les VUL. Les poids lourds ne pourraient pas a priori être inclus en raison de la transposition française de la Directive Eurovignette¹⁹.

caractéristiques de l'impôt et les effets attendus de la dépense, parmi lesquels peuvent être prises en compte les retombées économiques du projet ».

¹⁶ Directive 1999/62 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières modifiée par la directive 2006/38 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006, directive 2006/103 du Conseil du 20 novembre 2006, directive 2011/76 du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011, directive 2013/22 du Conseil du 13 mai 2013 et directive 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022.

¹⁷ Article 7 §3 : « Sans préjudice d'autres dispositions de la présente directive, les péages et droits d'usage pour différentes catégories de véhicules, tels que les véhicules utilitaires lourds, les poids lourds, les autocars et les autobus, les véhicules légers, les véhicules utilitaires légers, les minibus et les voitures particulières peuvent être introduits ou maintenus indépendamment les uns des autres. Toutefois, lorsque des États membres perçoivent des redevances pour les voitures particulières, ils en perçoivent également pour les véhicules utilitaires légers. ».

¹⁸ Il s'agit des concessions SANEF, SAPN, ASF, APRR, ESCOTA, Cofiroute (sauf tunnel sur l'A86 dont la concession expire en 2086) et AREA.

¹⁹ La structure de taxation prévue par Eurovignette limite la perception de recettes au-delà des coûts d'infrastructures aux seuls coûts externes (congestion, pollution...) dans une certaine limite et sur l'ensemble des infrastructures. Ceci ne permet pas de cibler les périmètres des SERM.

Le fait générateur de la taxe serait la circulation sur une section du RRN-C. Les taxes auraient le caractère d'accises avec un tarif fixé en €/km parcouru sur les sections taxables ou un tarif forfaitaire lié au franchissement d'une barrière de péage²⁰. Le taux de l'accise devrait être indexé sur l'inflation afin d'assurer une progression des recettes en ligne avec l'inflation et l'évolution du trafic. Il n'est pas strictement nécessaire que le taux de ces accises soit identique sur toutes les sections du RRN-C. Cependant si le taux est variable, les différents tarifs devraient varier en fonction de critères objectifs et identifiables. En particulier, le niveau de service apporté par le SERM pourrait être pris en compte. Cette fiscalité, qui est additionnelle au péage, serait transparente pour le concessionnaire autoroutier des sections concernées. Aucune modification des contrats de concession n'est nécessaire et il n'y pas d'applicabilité des articles prévoyant des compensations en cas de modification de la fiscalité spécifique applicable aux concessionnaires d'autoroutes. Le concessionnaire est juste le collecteur de cette taxe affectée lors de l'encaissement du péage (comme la TVA). Il n'y pas création d'un nouveau circuit de la dépense et le coût de la collecte pour le concessionnaire est négligeable.

3.1.1.4. *Estimation du rendement*

L'échantillon suivant a été retenu par la mission : Lille, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux, Nice et Grenoble.

Les sections autoroutières susceptibles d'être concernées sont au voisinage de ces métropoles. Un tarif forfaitaire aux barrières de péages a aussi été retenu, ce qui revient à n'appliquer la taxe que sur les sections terminales des autoroutes concernées.

Pour le voisinage de Lille, la seule barrière de péage à proximité est celle de Fresnes-les-Montauban sur l'A1 située à 42 km du centre-ville de Lille.

Au voisinage de Nice ont été retenues pour la simulation sur l'autoroute A8 uniquement les barrières de péage pleine voie de Nice-Saint-Isidore, de la Turbie et d'Antibes-Sud. Il pourrait aussi être envisagé d'inclure le péage sur la sortie de Monaco, ce qui majorerait les recettes attendues.

Au voisinage de Strasbourg, deux barrières de péage ont été retenues pour la simulation des recettes : celle sur le grand contournement ouest (GCO – A 335) et celle sur l'A4 (Hochfelden) à 28 km de Strasbourg.

Au voisinage de Grenoble, pour la simulation des recettes deux barrières de péage ont été retenues : celle de Voreppe qui concerne le trafic sur l'A49 vers Valence et sur l'A48 vers Lyon et la barrière de Crolles sur l'A 41 vers Chambéry.

Au voisinage de Bordeaux, pour la simulation des recettes ont été retenues les barrières de Virsac sur l'A10 en direction du nord et de Saint-Selve sur A62 en direction de Toulouse qui sont toutes les deux à 28 km du centre-ville.

Au voisinage de Toulouse, pour la simulation des recettes potentielles ont été retenues les barrières de péages des quatre autoroutes A61, A62, A64 et A68 qui sont toutes très proches de la rocade de Toulouse et à une faible distance du centre-ville.

Le trafic a été estimé à partir des données publiques pour 2019 fournies par le ministère des transports au point de comptage le plus proche de la barrière de péage concernée, son point kilométrique est indiqué dans le tableau récapitulatif. Le trafic réel en 2025 pourrait donc se révéler un peu différent à la barrière de péage et légèrement plus élevé.

²⁰ Cela revient à ne taxer que la section terminale au voisinage de la barrière de péage.

Annexe IV

Le tableau suivant résume les éventuelles recettes sur les projets de SERM faisant partie de l'échantillon retenu par la mission. Le total de ces recettes représente 52,5 M€ (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Recettes par barrières de péage d'un surpéage de 0,2 €

SERM	Autoroute	Concession	Barrière de péage	Distance centre-ville	Point km ²¹	TMJA VL et VUL	Taux	Recette annuelle
Lille	A1	SANEF	Fresnes –les-Montauban	42 km	170	35000	0,20€	2,55 M€
Total Lille								2,55 M€
Strasbourg	A355	Arcos	Ittenheim	11 km	Non applicable (N.A.) ²²	12500	0,20€	0,913 M€
Strasbourg	A4	SANEF	Hochfelden	28 km	456	24500	0,20€	1,78 M€
Total Strasbourg								2,70 M€
Nice	A8	ESCOTA	Nice-Saint-Isidore	Non disponible (N.D.)	190	64500	0,20€	4,71 M€
Nice	A8	ESCOTA	La Turbie	N.D.	204	23300	0,20€	1,70 M€
Nice	A8	ESCOTA	Antibes	N.D.	172	105500	0,20€	7,70 M€
Total Nice								14,11 M€
Toulouse	A64	ASF	Muret	16 km	280	101000	0,20€	7,37 M€
Toulouse	A62	ASF	Toulouse-Nord	7 km	224	103000	0,20€	7,52 M€
Toulouse	A61	ASF	Toulouse-Sud	11 km	10	54800	0,20€	4,00 M€
Toulouse	A68	ASF	Toulouse-Est	9 km	1	42300	0,20€	3,09 M€
Total Toulouse								21,98 M€
Grenoble	A48	AREA	Voreppe	24 km	43	48500	0,20€	3,54 M€
Grenoble	A41	AREA	Crolles-Brignoud	18 km	13	27900	0,20€	2,04 M€
Total Grenoble								5,58 M€

²¹ Il s'agit du point kilométrique de l'autoroute concernée où a été compté le trafic.

²² Le trafic a été estimé par la mission à partir des données du rapport annuel de l'association française des sociétés d'autoroutes et de sources publiques sur Internet.

Annexe IV

SERM	Autoroute	Concession	Barrière de péage	Distance centre-ville	Point km ²¹	TMJA VL et VUL	Taux	Recette annuelle
Bordeaux	A10	ASF	Virbac	28 km	497	31100	0,20€	2,27 M€
Bordeaux	A62	ASF	Saint-Selve	28 km	10	42800	0,20€	3,12 M€
Total Bordeaux								5,39 M€

Source : Trafic 2019 sur le RRN – ministère de la Transition écologique.

3.1.1.5. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

Le prélèvement supplémentaire pourrait porter sur tous les utilisateurs (véhicules lourds exceptés) de l'autoroute concernée qui franchissent la barrière de péage terminale. Cela permet de faire contribuer significativement le trafic de transit en particulier les trafics liés au tourisme national et international.

Au niveau national, l'ensemble des péages représentait 10,9 Md€ en 2019 et 12,3 Md€ en 2023, les recettes supplémentaires générées par ce prélèvement sont donc très modestes par rapport à l'ensemble des recettes des péages de l'ordre de 0,4 %.

Concernant l'effet sur les déplacements du quotidien, un travailleur qui fait des allers-retours quotidiens sur l'autoroute subirait sur la base de 20 allers retours mensuels une hausse de 8 € par mois pour un surpéage de 0,20 €. Si le surpéage est de 0,50 €, le surcoût serait de 20€ par mois. Ce montant peut sembler assez limité pour ne pas susciter de réactions d'hostilité trop fortes, même si la mesure peut être perçue comme un accroissement des mesures pénalisant les habitants les plus éloignés des centres urbains. En s'appliquant aux automobilistes elle participerait à encourager le report modal que les projets de SERM ont également vocation de développer et s'inscrirait donc dans une politique publique cohérente.

3.1.2. Eco-contribution poids lourds

3.1.2.1. Description de la mesure et contexte

Cette mesure consiste à mettre en place une éco-contribution sur les poids-lourds. Il s'agit d'un dispositif visant à taxer les poids lourds circulant sur les routes susceptibles de supporter un report significatif de trafic du réseau soumis à péage ou taxable.

L'article 137 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a habilité le Gouvernement à définir par voie d'ordonnance le cadre permettant aux régions volontaires d'instituer, dans le même cadre que celui prévu pour la collectivité européenne d'Alsace (CEA), à compter du 1^{er} janvier 2024 et sur les voies mises à leur disposition, des tarifications de l'usage de routes par les poids lourds, notamment dans le but de financer la transition des infrastructures de transports. Cette ordonnance permet aux régions volontaires de mettre en œuvre un dispositif d'éco-contribution visant les poids lourds circulant sur les voies susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les autoroutes à péages ou depuis les voies soumises à une taxe et dont elles assurent la gestion.

3.1.2.2. *Cadre et faisabilité juridique*

L'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace permet à cette collectivité d'appliquer aux poids lourds empruntant certaines sections du domaine routier une taxe kilométrique. Ces sections doivent accueillir un trafic moyen annuel supérieur à 900 PL/jour ou faire l'objet de report significatif de trafic. Sont exclues du réseau taxable les sections pour l'utilisation desquelles une redevance est perçue. Ce réseau taxable est arrêté par délibération de la CEA.

Les taux kilométriques de la taxe sont fixés²³ pour couvrir les coûts complets du réseau taxable (coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement) affectables aux poids lourds « *majorés d'une rémunération du capital engagé ou d'une marge bénéficiaire conforme aux conditions de marché* »²⁴. La taxe peut également prendre en compte les effets externes tels que pollution atmosphérique et nuisances sonores.

L'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances ouvre la possibilité à d'autres collectivités que la CEA, d'instituer une taxe permettant de faire contribuer les poids lourds au titre de l'usage du réseau routier que ces collectivités gèrent. Conformément à l'article 40 de la loi 3DS²⁵, la décision ministérielle du 4 janvier 2023 prévoit la mise à disposition, à titre expérimental et pour une durée maximale de huit ans à compter de la promulgation de cette loi, de certaines voies du réseau routier national aux régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Occitanie, qui pourront se voir confier, à titre expérimental, la responsabilité de la gestion de près de 1 638 kilomètres d'autoroutes et routes nationales, dans des conditions prévues par convention avec l'État.

Seule la région Grand Est a manifesté son intérêt pour recourir à la faculté d'instituer cette taxe sur tout ou partie du réseau mis à sa disposition.

3.1.2.3. *Faisabilité pratique*

Pour les usagers réguliers du réseau taxé, la Région Grand Est envisage un système automatique matérialisé par un équipement embarqué (« On Board Unit ») déjà éprouvé et compatible avec les principaux équipements embarqués existants. Pour les usagers occasionnels il serait proposé une solution dématérialisée de « Ticketing » nécessitant toutefois une déclaration (et un paiement) a priori du trajet via une application mobile, un site Internet ou des bornes localisées sur les aires de repos ou de service.

3.1.2.4. *Rendement potentiel*

L'éco contribution R Pass mise en place par la CEA début 2025 devrait concerner 200 kms de voies routières et pourrait générer 64 M€ de recettes annuelles sur la base d'un tarif de 15cts€/km²⁶.

²³ Ils sont fixés par délibération de la collectivité.

²⁴ Ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

²⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

²⁶ Le Monde du 07/10/2024 « En Alsace, un projet de taxe sur les poids lourds hérisse les transporteurs locaux ».

3.1.2.5. *Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité*

La mesure pesant sur le transport routier de marchandises, le secteur conteste la mise en œuvre de cette taxe. La sensibilité de mise en œuvre de cette éco contribution²⁷ a conduit la CEA à apporter une attention particulière sur les portions de réseau concernées (revues à la baisse par rapport à l'étude d'impact mise à la concertation) et sur les exonérations.

En outre la CEA met en avant l'utilisation qui sera faite des recettes de cette écocontribution : investissements dans les infrastructures, soutien à l'activité économique locale et aide aux entreprises.

La région Grand Est s'est vue confier la gestion, à titre expérimental de certains axes structurants²⁸. Elle envisage la mise en place d'une écocontribution pour les poids lourds mi-2027 sur les axes RN4 et A31. Selon le débat d'orientations budgétaires de novembre 2024, cette ressource « *permettra à la Région d'investir jusqu'à 1 Md € d'ici 2035 et réaliser les nécessaires programmes de travaux* ». Le mode de collecte ainsi que le taux devraient être précisés courant 2025 selon les annonces de la région.

Le principal sujet est l'acceptabilité de cette taxe par le secteur du transport routier de marchandises puisqu'il s'agit de fait de la mise en œuvre d'une écotaxe dont le refus avait ensuite donné naissance au mouvement dit « des bonnets rouges ».

L'engagement d'affectation du produit de cette taxe prioritairement à l'entretien et à l'amélioration du réseau routier pourrait être un élément susceptible de contribuer à faciliter l'acceptation de la taxe. *A contrario*, cet engagement diminuerait la part pouvant être redéployée sur d'autres projets (ferroviaires, vélo, cars express etc...).

Enfin, la mise en place de cette taxe sur l'A35 permet de lutter contre un encombrement excessif de cette infrastructure utilisée par un certain nombre de poids-lourds qui cherchent à éviter d'utiliser l'autoroute A5 en Allemagne parallèle à A35 française et qui est à péage.

3.1.3. *Péages urbains*

3.1.3.1. *Description de la mesure et contexte*

Cette proposition consiste à mettre en place des péages urbains à l'entrée des métropoles sur le territoire d'un SERM. Le péage urbain recouvre « *toute forme de paiement imposé aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits de certaines parties des zones urbaines* »²⁹.

Les objectifs visés par la mise en place de péages sont souvent multiples : réduction de la circulation dans les zones concernées, lutte contre la pollution, amélioration du cadre de vie, financement de nouvelles infrastructures.

On distingue usuellement trois types de péages urbains³⁰ :

- ◆ les péages de cordon qui délimitent une aire dont chaque accès est payant ;
- ◆ les péages de zone qui quadrillent une aire afin de faire payer chaque déplacement dans cette aire ;

²⁷ Cf mouvement des « bonnets rouges » suite à la décision de mise en œuvre d'une écotaxe au plan national.

²⁸ Les autoroutes A30, A31, A33, A313 et les routes nationales RN4, RN44, RN52 (entre l'autoroute A30 et la frontière belge) et RN431 seront mises à disposition de la Région Grand Est au 1^{er} janvier 2025.

²⁹ Définition André LAUER CERTU.

³⁰ Voir Rapport du Centre d'Analyse stratégique *Péage urbain : Principes pour une loi*, 18 septembre 2008.

- ◆ les péages de réseau ou d'infrastructure qui couvrent une ou plusieurs voiries (cas des autoroutes).

La mise en service de péages urbains dans différentes villes européennes s'est accompagnée généralement de mesures volontaristes fortes destinées à développer et/ou rénover les réseaux de transports en commun afin d'offrir des solutions alternatives de mobilité crédibles.

3.1.3.2. *Cadre et faisabilité juridique*

L'article 65 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II a ouvert, pour les autorités organisatrices des transports qui en font la demande, la possibilité d'expérimenter des péages de décongestion ou de dépollution dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants et pour trois ans maximum. Toutefois, le décret d'application de la mesure n'a jamais été pris³¹, ce qui rend dans les faits impossible l'expérimentation de péages urbains. Après avoir envisagé d'introduire dans la LOM des dispositions permettant de rendre le dispositif plus opérationnel dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants qui le souhaiteraient, le Gouvernement a renoncé devant le peu d'appétence des collectivités pour la mise en œuvre de péages urbains.

Les dispositions qui avaient été introduites dans le code des impôts ont été abrogées en 2021. Elles sont rappelées dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Article 1609 quater A du CGI abrogé par la Loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 - art. 98 (V)

I. – Dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur, dénommée " péage urbain ", peut être instituée, à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, pour limiter la circulation automobile et lutter contre la pollution et les nuisances environnementales.

Le péage urbain peut être institué pour une durée de trois ans.

Il est applicable aux véhicules terrestres à moteur qui franchissent les limites d'un périmètre géographique ou circulent sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités concerné ou, le cas échéant, des autres autorités compétentes en matière de voirie et avec leur accord.

Son montant est fixé par l'autorité organisatrice de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'Etat.

Son produit est affecté à cette même autorité organisatrice des transports et sert à financer les actions mentionnées au plan de déplacements urbains.

II. – Les collectivités ou groupements de collectivités intéressés établissent une étude d'impact préalable à charge et à décharge du projet de péage urbain et conduisent une concertation avec l'ensemble des parties concernées. Cette étude est rendue publique.

Le péage urbain ne peut être instauré qu'après la mise en place d'infrastructures et de services de transport collectif susceptibles d'accueillir le report de trafic lié à l'instauration du péage.

Les expérimentations visées au I sont autorisées par décret en Conseil d'Etat.

III. – Les collectivités ou groupements de collectivités qui mettent en œuvre une expérimentation sur le fondement du présent article élaborent, après chaque période de douze mois d'expérimentation, un rapport contenant les informations nécessaires à son évaluation et le transmettent au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre chargé des transports.

Source : Article 1609 quater A du CGI.

³¹ L'article 65 prévoyait que le montant du péage est fixé par l'autorité organisatrice dans la limite d'un plafond défini par décret en Conseil d'Etat.

En France, le péage urbain, dès lors qu'il a pour finalité de financer des dépenses qui ne seraient pas strictement destinées à rendre un service à celui qui l'acquitte, doit être considéré comme une taxe, ce qui conduit à recourir à la loi pour en permettre la création conformément à l'article 34 de la Constitution qui oblige le législateur à définir l'assiette, les modalités de perception et le montant de la taxe.

3.1.3.3. *Faisabilité pratique*

Pour que les usagers puissent s'acquitter du paiement d'un péage, dans la plupart des cas existants, le système mis en place est un téléservice avec lecture automatique des plaques numérogiques, grâce à la reconnaissance optique de caractères (un système similaire à celui des radars automatiques, de contrôle automatique des ZFE en France ou du péage en flux libre sur le réseau autoroutier). Dans certains pays, le paiement s'effectue grâce à la détection d'un badge dans l'habitat des véhicules, mais cette pratique complexifie le système pour les véhicules étrangers. Il conviendrait donc, si cette piste de financement était envisagée, qu'une étude détaillée soit menée par la ou les agglomérations concernées pour déterminer les coûts d'investissements et d'exploitation du système venant minorer les recettes disponibles pour le financement des dépenses relatives aux projets de SERM envisagées.

3.1.3.4. *Estimation du rendement*

Selon une étude de l'ADEME³² comparant une dizaine de systèmes de péages mis en place en Europe et à Singapour, les coûts d'exploitation des différents péages de zone / cordon ne sont pas négligeables et arrivent même à représenter une part équivalente à la moitié des recettes du péage (cas de Milan par exemple).

L'évaluation du rendement attendu dans les cas de péages de financement qui intéressent les SERM est impossible sans hypothèses quant au périmètre retenu, aux tarifs et aux modulations de ceux-ci ainsi qu'aux choix d'exonérations éventuelles.

L'étude citée ci-dessus (même si elle date un peu) illustre les rendements des péages mis en place en Norvège en vue de financer des infrastructures (essentiellement routières au cas précis).

3.1.3.5. *Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité*

Selon les conclusions de l'étude, :*« quelle que soit la ville, la mise en place d'un péage de cordon ou de zone réduit le trafic (de 15 à 85 %), en général de façon pérenne. Dans la quasi-totalité des villes qui ont mis en place des péages de cordon ou de zone, l'offre et la demande de transports en commun a augmenté. Les impacts environnementaux sont rarement étudiés, étant donné d'une part que la réduction des nuisances environnementales n'est généralement pas l'objectif principal des péages urbains, et d'autre part vu l'importance des moyens à mettre en place pour les évaluer. L'acceptabilité sociale reste un élément clé de la réussite de l'instauration et de la pérennisation d'un péage urbain, le principal frein résidant plus dans la faisabilité politique que dans l'acceptation par les usagers dès lors que le projet est construit de façon cohérente (tarification équitable, jours de fonctionnement du péage et bonne affectation des recettes). »*

³² ADEME, Etat de l'art sur les péages urbains-Avril 2016.

L'acceptabilité de l'instauration d'un péage doit être appréciée au regard de sa perception comme un nouvel impôt qui rend payant ce qui était gratuit. L'instauration de péages urbains se traduit en outre par un nombre plus importants de perdants que de gagnants. Parmi les arguments des opposants on retrouve le caractère limité des effets sur la qualité de l'air du fait du report d'une part du trafic sur d'autres zones gratuites et d'autre part l'impact social avec une exclusion des ménages les plus modestes du centre-ville alors même que les alternatives en transports collectifs manquent. Finalement, toutes choses égales par ailleurs, le péage, en instaurant un rationnement, tendra à avoir un effet socialement régressif, favorable aux plus riches, ou encore aux activités les plus productives. Toutefois cet impact peut être atténué en prenant des mesures d'accompagnement auprès des ménages précaires éloignés des transports publics.

Enfin, un péage urbain a pour vocation principale de dissuader la circulation automobile dans une zone et non d'être une source de financement pérenne, la réussite d'un tel péage se mesurant en particulier par la diminution du trafic dans les zones couvertes.

3.1.4. Majoration additionnelle de TICPE régionale

3.1.4.1. Description de la mesure et contexte

La mesure examinée est une majoration régionale de la TICPE³³ perçue sur les carburants routiers mis à la consommation dans les régions.

Le taux normal de la TICPE est de 59,40€/hl pour le gazole et 68,29€/hl pour les essences³⁴. À ce taux s'ajoute déjà une majoration régionale prévue par l'article L. 312-39 du code des impositions sur les biens et services (CIBS) (1,35 €/hl pour le gazole et 0,73 € pour les essences) qui est une des ressources du budget régional.

Il existe en sus un dispositif spécifique prévu par l'article L. 312-40 du CIBS : une majoration de TICPE (1,89 €/hl pour le gazole et 1,02€/hl pour les essences³⁵) en Île-de-France affectée à une AOM régionale (Ile de France mobilités - IdFM). Aussi est-il naturel d'examiner si une telle majoration peut être envisagée en province et affectée aux régions porteuses de projets de SERM.

³³ Une ordonnance du 22 décembre 2021 a renommé les anciennes taxes intérieures de consommation. L'accise sur les énergies est divisée en cinq fractions :

- fraction perçue sur l'électricité (taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité ou TICFE) ;
- fraction perçue sur les gaz naturels (taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel) ;
- fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE) ;
- fraction perçue en outre-mer sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons applicable dans les cinq départements et régions d'outre-mer (taxe spéciale de consommation ou TSC) ;
- fraction perçue sur les charbons (taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques ou TICC).

³⁴ Arrêté du 13 décembre 2022 constatant divers tarifs et seuils de régime d'impositions relatifs à certaines impositions sur les biens et services, le produit de référence pour la catégorie fiscale des essences est le SP95 E5, le SP95-E10 bénéficie d'une réduction 2 €/hl soit une accise de 66,29 €/hl.

³⁵ Cela représente environ 90 M€ de recettes annuelles pour IdFM.

3.1.4.2. *Cadre et faisabilité juridique*

Une jurisprudence récente de la CJUE³⁶ a confirmé que le taux des accises sur le carburant devait être uniforme au sein du pays. Ce jugement ne limite pas la possibilité d'avoir une part régionale de TICPE mais en revanche il impose un taux unique de majoration régionale et une mise en œuvre par l'ensemble des régions. Cela a pour conséquence que ce taux de majoration devra être voté par le Parlement et non par les exécutifs régionaux à la différence de la majoration actuelle. Cela ne permet donc pas de faire varier le taux de la majoration en fonction du niveau de service offert par les SERM.

Un des moyens d'avoir une correspondance entre les investissements indispensables pour les SERM et cette majoration est d'avoir une affectation de ce surplus de TICPE à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et de définir des critères de répartition entre les SERM en fonction de différentes caractéristiques à déterminer (coût des opérations, report modal attendu, intérêt socio-économique, bilan carbone des SERM). Le circuit de financement est alors équivalent à un financement budgétaire direct des investissements nécessaires aux SERM par l'État avec une clé de répartition décidée au niveau national.

3.1.4.3. *Faisabilité pratique*

La mise en place d'une telle mesure ne crée pas de nouveau circuit de collecte et donc le surcoût de collecte est négligeable puisqu'il s'agit d'une taxe existante.

3.1.4.4. *Rendement potentiel*

Une majoration additionnelle de 2 €/hl pour le gazole et les essences rapporterait 995 M€ sur la France entière, dont Île-de-France. Pour estimer le niveau des volumes de carburants mis à la consommation en 2025 par régions, les volumes 2023 ont été abaissés de 5% pour tenir compte de l'électrification du parc automobile conduisant à une baisse probable des consommations.

Tableau : Recettes régionales d'une majoration de 2€/hl de la TICPE

Régions	Volumes (Mhl) 2023	Volumes (Mhl) estimés 2025	Recettes (M€)
Auvergne-Rhône-Alpes	70,4	66,9	133,8
Bourgogne-Franche-Comté	31,6	30,0	60,0
Bretagne	31,2	29,6	59,2
Centre-Val de Loire	25,0	23,8	47,5
Corse	3,1	3,0	5,9
Grand Est	45,3	43,0	86,0
Hauts-de-France	42,2	40,1	80,3
Île-de-France	54,6	51,8	103,7
Normandie	32,1	30,5	60,9
Nouvelle Aquitaine	61,0	58,0	116,0
Occitanie	47,3	44,9	89,8

³⁶ Arrêt C-743/22 du 30 mai 2024 concernant l'Espagne. La CJUE a jugé que la directive européenne 2003/96/CE, qui encadre la taxation des produits énergétiques, interdit aux États membres d'imposer des taux de taxation différents pour le même produit en fonction de la région, même si les seuils minimaux d'imposition sont respectés. La tranche régionale espagnole permettait à chaque communauté autonome d'ajouter sa propre taxe sur le carburant en plus de la taxe nationale.

Annexe IV

Régions	Volumes (Mhl) 2023	Volumes (Mhl) estimés 2025	Recettes (M€)
Pays de la Loire	38,2	36,3	72,6
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	41,9	39,8	79,7

Source : Estimations de la mission à partir des données 2023 de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Afin de tenir compte de l'évolution de la jurisprudence européenne sur l'interdiction des variations régionales, la majoration affectée à IdFM (1,89 €/hl pour le gazole et 1,02€/hl pour les essences) pourrait être étendue à toutes les régions, ce qui permettrait de faire disparaître la fragilité juridique de cette majoration. Les recettes estimées de cet alignement sont au total de 752 M€.

Tableau : Recettes régionales d'un alignement sur la majoration IdFM de la TICPE

Régions	Volumes gazole (M hl) 2023	Volumes essences (Mhl) 2023	Volumes gazole estimés 2025 (Mhl)	Volumes essences estimés (Mhl) 2025	Recettes (M€)
Auvergne-Rhône-	52,7	17,7	50,1	16,8	111,8
Bourgogne-	24,6	6,9	23,4	6,6	51,0
Bretagne	24,3	6,9	23,1	6,5	50,2
Centre-Val de	19,2	5,8	18,3	5,5	40,1
Corse	2,0	1,1	1,9	1,1	4,7
Grand Est	35,5	9,7	33,7	9,2	73,2
Hauts-de-France	32,9	9,3	31,3	8,9	68,1
Ile-de-France	36,3	18,3	34,5	17,4	0
Normandie	25,1	6,9	23,9	6,6	51,9
Nouvelle	47,9	13,2	45,5	12,5	98,7
Occitanie	35,5	11,8	33,7	11,2	75,1
Pays de la Loire	30,4	7,8	28,9	7,4	62,1
Provence-Alpes-	29,2	12,8	27,7	12,1	64,7

Source : Estimations de la mission à partir des données 2023 de la DGDDI.

Le montant collecté de TICPE va décliner en raison de l'électrification en cours du parc de véhicules. Une simulation de cet effet effectuée par la DGEC donne une diminution de recettes de l'ordre de 3 % par an en moyenne d'ici 2030. Cette baisse est supérieure au taux d'inflation, aussi même une indexation sur l'inflation de cette éventuelle majoration ne pourra contribuer à stabiliser une telle ressource.

3.1.4.5. *Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité*

Ce prélèvement supplémentaire serait supporté par tous les utilisateurs de véhicules particuliers (y compris les deux-roues motorisés) et les véhicules utilitaires légers (VUL) propulsés par des carburants traditionnels. En revanche, les transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs et les taxis en seraient exonérés en raison du mécanisme de remboursement partiel de la TICPE gazole dont ils bénéficient³⁷. Le prélèvement concernera donc essentiellement les ménages motorisés en véhicule non électrique et les utilisateurs de VUL non électrique (artisans, PME, commerçants).

Un tel prélèvement conduit à une augmentation modeste du prix de vente des carburants (+ 1,5%³⁸) et peut en conséquence renforcer le signal prix en faveur de la transition vers les véhicules électriques.

En revanche, l'augmentation de la TICPE présente une certaine sensibilité politique et sociétale³⁹.

La DLF a informé la mission des dispositions du projet de PLF 2025 visant à intégrer les majorations régionales dans le tarif normal d'accise frappant ces mêmes produits, en augmentant à due proportion la fraction de ce tarif déjà affectée aux régions, de manière à être neutre pour les régions et les consommateurs. La suppression de la majoration additionnelle propre à l'Île-de-France est prévue au 1^{er} janvier 2026, ce qui permettra de définir la meilleure solution alternative assurant un financement sur le long terme. Au lieu de supprimer la majoration additionnelle propre à l'Île de France, celle-ci pourrait être généralisée à toutes les régions et intégrée au tarif normal (cf. simulations ci-dessus).

L'attribution de cette part de TICPE s'accommode mal d'un fléchage vers des projets particuliers.

3.1.5. *Réduction du remboursement partiel de TICPE sur le gazole routier*

3.1.5.1. *Description de la mesure et contexte*

Les poids lourds de plus de 7,5 t de poids total autorisé en charge (PTAC) bénéficient d'un taux réduit de TICPE (articles L. 312-48 et L. 312-53 du code des impositions sur les biens et services) sur le gazole sous forme de remboursement sur justificatif. Cette réduction est permise par le droit européen (directive 2003/96⁴⁰). Le taux réduit a déjà été augmenté dans le passé. Il a ainsi été porté de 39,19 €/hl à 43,19 €/hl dans le cadre de la loi de finances 2015 et à 45,19 €/hl par l'article 71 de la loi de finances 2019-1479. À chaque fois, les recettes additionnelles ont été affectées à l'AFITF.

³⁷ Sur le gazole, le transport routier de voyageurs bénéficie d'un taux réduit à 39,19€/hl, le transport routier de marchandises d'un taux réduit à 45,19€/hl et les taxis d'un taux réduit à 30,20€/hl. Sur les essences, le taux réduit pour les taxis est de 35,90€/hl. L'ensemble de ces usages n'est pas soumis aux majorations régionales.

³⁸ Estimation à partir d'un prix TTC de 1,6€ par litre de gazole.

³⁹ Cf. mouvement des « gilets jaunes » apparu en France en 2018, manifestations contre l'augmentation des prix des carburants automobiles issue de la hausse de la TICPE.

⁴⁰ La directive 2003/96 dite directive accises autorise des réductions du taux des accises gazole au bénéfice du transport routier de marchandises pourvu que l'accise ne descende pas en dessous du minimum communautaire de 33 €/hl.

La convergence du taux de TICPE appliquée sur le gazole routier actuellement de 45,19 €/hl avec l'accise normale de 60,75 €/hl⁴¹ à l'horizon 2030 a été inscrit dans la loi par l'article 130 de la loi 2021-1104 (« loi climat et résilience »). Cependant aucun calendrier détaillé n'a encore été fourni.

Tableau 10 : Dépense fiscale sur le gazole routier

Dépense fiscale	Description	Montant 2021 (en M€)	Montant 2022 (en M€)
800221	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	1 268	1 353

Source : PLF 2024 et PLF 2023, Tome 2 Voies et Moyen.

3.1.5.2. *Cadre et faisabilité juridique*

Une augmentation de l'accise pesant sur le gazole routier est possible par une modification en loi de finances du taux actuel. Cela ne crée pas de coût additionnel puisque le mécanisme existe déjà. S'agissant de remboursement de taxes déjà acquittées, la diminution du montant à rembourser peut réduire l'incitation à la demander, les montants obtenus étant plus faibles.

3.1.5.3. *Faisabilité pratique*

S'agissant d'une mesure nationale, les recettes additionnelles pourraient être affectées à l'AFITF et redistribuées vers les différents SERM avec une clé de répartition à définir. Ce mécanisme est équivalent à une subvention budgétaire.

3.1.5.4. *Rendement potentiel*

Chaque relèvement de 1c €/l (soit 1 €/hl) de ce taux réduit apporte une ressource d'environ 70 M€ par an. Cette estimation est basée sur les volumes remboursés en 2023 (69,9 Mhl). Cette recette est amenée à décroître, probablement de moins de 3% par an⁴² car l'électrification du parc de poids-lourds est plus lente que celle du parc de véhicules légers.

3.1.5.5. *Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité*

Cette augmentation de l'accise conduit à majorer les coûts du transport routier de marchandises (TRM) et donc indirectement le coût de toutes les marchandises transportées. C'est en particulier le cas des produits agricoles et alimentaires qui représentent près d'un tiers des volumes transportés en France par la route⁴³.

⁴¹ Majoration régionale incluse.

⁴² Décroissance annuelle prévue pour les recettes de TICPE selon les simulations de la DGEC.

⁴³ Le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Les flux logistiques agroalimentaires : l'avenir des modes massifiés*, de septembre 2021 n° 013461-01 chiffrait cette part à 31,4 % en 2019.

En outre, l'inconvénient d'un tel prélèvement est qu'il pèse sur le transport routier de marchandises français à plus de 90 % car moins d'un quart des poids lourds étrangers circulant en France s'approvisionnent en carburant sur le territoire national⁴⁴.

En revanche, le renchérissement des coûts du TRM constitue une incitation au report modal et à une réduction des distances parcourues. Il favorise de la même façon la décarbonation du transport routier de marchandises.

L'acceptabilité d'une telle mesure par la profession des transporteurs routiers français est sensible politiquement et socialement.

La perspective de réduction de ce remboursement d'ici à 2030 a déjà fait l'objet d'échanges nombreux avec les transporteurs routiers qui soulignent la nécessité d'aides massives à la décarbonation des véhicules lourds d'ici ces échéances.

3.1.6. Taxe additionnelle aux taxes existantes sur les passagers aériens

3.1.6.1. Description de la mesure et contexte

La mesure étudiée est une majoration de la taxe sur le transport aérien de passagers (TTAP⁴⁵). Cette majoration serait due par les compagnies aériennes et assise sur le nombre de passagers embarquant ou débarquant dans les aéroports qui sont dans un périmètre d'un SERM. Afin d'assurer une recette significative, seuls les aéroports de plus d'un million de passagers par an pourraient être concernés.

Cette mesure pourrait être justifiée par le fait que les passagers partant et arrivant à l'aéroport sont des utilisateurs potentiels des services de transports au voisinage et dans l'agglomération sans que forcément les services supplémentaires prévus dans les SERM ne visent explicitement la desserte aéroportuaire.

3.1.6.2. Cadre et faisabilité juridique

La mesure devra être votée par le Parlement. Elle ne présente pas d'obstacle de mise en œuvre dans la mesure où les compagnies aériennes acquittent déjà la TTAP.

3.1.6.3. Faisabilité pratique

Le coût de collecte additionnel est négligeable puisque la TTAP existe déjà.

L'affectation à une société ou à un groupement public exploitant des services de transport est possible. Cette affectation a déjà été effectuée sur une taxe additionnelle à la TTAP (souvent appelée « majoration CDG express ») perçue sur les passagers entrants et sortants de l'aéroport Charles de Gaulle. Elle est affectée à la société concessionnaire du CDG express⁴⁶, service rapide devant relier l'aéroport à la Gare de l'Est sans arrêts intermédiaires.

⁴⁴ Le rapport du CGEDD, *Participation du transport routier au financement des infrastructures* n°010144-01 de juin 2015, estimait cette proportion à 22-23 %.

⁴⁵ La TTAP est prévue aux articles L. 422-13 à L. 422-40 du CIBS. Elle est constituée par la somme de quatre tarifs : le tarif de l'aviation civile, le tarif de solidarité, le tarif de sûreté et de sécurité et le tarif de péréquation aéroportuaire.

⁴⁶ Cette taxe additionnelle est prévue à l'article L.442-26- 1 du CIBS et avait été introduite par la loi 2016-1918 du 29 décembre 2016.

3.1.6.4. Rendement potentiel

Le rendement estimé est de 69 M€ sur l'ensemble des aéroports (hors Île-de-France et Corse) de trafic supérieur à un million de passagers par an pour une taxe unitaire de 1€ par passager.

Tableau 11 : : Recettes en M€ par aéroport

Aéroport -SERM	Trafic 2023 (en M)	Recette pour 1€ de taxe (en M€)
Lille	1,87	1,87
Montpellier	1,75	1,75
Bordeaux	6,58	6,58
Toulouse Blagnac	7,80	7,80
Lyon Saint Exupéry	9,99	9,99
Strasbourg	1,02	1,02
Marseille	10,8	10,80
Nice	14,2	14,20
Bâle-Mulhouse	8,09	8,09
Nantes	6,54	6,54

Source : Trafic des aéroports français – Union des aéroports français

3.1.6.5. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

Cette majoration permettrait de faire contribuer les voyageurs touristiques et professionnels au financement des services supplémentaires apportés par les SERM. Ils sont effet des utilisateurs naturels des transports collectifs, n'étant pas arrivés dans la région en véhicules particuliers.

Avec un taux de 1 € par passager, les recettes sont surtout significatives sur les aéroports de Bordeaux, Toulouse, Lyon, Marseille, Nice, Nantes et Bâle-Mulhouse.

En termes de concurrence entre les aéroports, cette taxe viendrait renchérir le coût des voyages aériens au départ ou à destination de ces aéroports. Or, ces derniers reposent davantage sur des destinations européennes ou proches et un trafic comportant une proportion souvent majoritaire de compagnies aériennes à bas coût et dont le trafic est donc plus sensible au prix. Les aéroports de Strasbourg et de Lille situés respectivement au voisinage de l'aéroport de Baden-Baden en Allemagne et de Charleroi en Belgique pourraient donc subir une concurrence croissante.

À noter que le budget de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport (AFITF) qui couvre les engagements de l'État sur les infrastructures ferroviaires dont ceux liés aux SERM est d'ores et déjà alimenté par une contribution du secteur aérien. La question du fléchage d'éventuelles recettes supplémentaires de ce type vers des projets de SERM, versus l'alimentation de l'AFITF, peut donc se poser.

3.1.7. Taxe régionale sur les véhicules légers et les véhicules utilitaires légers

3.1.7.1. Description de la mesure et contexte

La mesure consiste à mettre en place une taxe régionale liée à la détention d'un véhicule léger immatriculé dans une région concernée par un ou des SERM. Il s'agit d'une « vignette » régionale annuelle applicable pour les véhicules légers.

Annexe IV

Par le passé cette taxe a existé avec la vignette automobile mise en place en 1956 et supprimée en 2000 pour les particuliers et en 2006 pour les professionnels. Les tarifs pouvaient varier en fonction du type de carburant, de l'âge du véhicule et de la région d'immatriculation.

3.1.7.2. *Cadre et faisabilité juridique*

Les régions seraient autorisées par la loi à la mettre en place et devraient en fixer le taux dans la limite d'un taux maximum défini dans une telle loi. Le taux pourrait comporter plusieurs composantes :

- ♦ la puissance fiscale du véhicule ;
- ♦ les émissions de CO₂ en g/km ;
- ♦ la masse mobile en ordre de marche avec une franchise de masse pour les véhicules électriques.

3.1.7.3. *Faisabilité pratique*

Cette nouvelle taxe régionale serait totalement dématérialisée. L'administration fiscale devrait avoir accès au système d'information des véhicules (SIV) pour assurer le recouvrement pour le compte des régions de cette taxe.

Il s'agirait d'une taxe nouvelle, le circuit de collecte devrait donc être mis en place. La mission n'a pas pu estimer quels seraient les meilleurs procédés (par exemple adossé à des taxes existantes) ni quel serait son coût. Ce coût devrait être suffisamment faible pour justifier du montant unitaire modeste (de l'ordre de 20 euros par an et par véhicule, cf. *infra*) qui serait à collecter.

3.1.7.4. *Rendement potentiel*

Le rendement estimé est fonction du taux moyen annuel. Le tableau ci-dessous indique les recettes potentielles en fonction des régions avec deux hypothèses de taux moyen (20 € et 50 € pour les VL). Le rendement réel devrait être plus faible si des exemptions sont accordées. Il s'agit également d'une estimation du rendement hors coûts de collecte, qui ne sont pas connus (cf. *supra*). Cette mesure s'accompagnerait aussi de réduction de recettes de l'impôt sur les sociétés (IS) pour l'État puisqu'afin de moins pénaliser les flottes professionnelles de véhicules légers cette taxe serait considérée comme une charge déductible de la base de l'IS.

Les recettes France entière pourraient atteindre 785 M€ dans le cas d'une taxe annuelle uniforme à 20 €.

Tableau 12 : Recette France entière d'une vignette

Catégorie	Nombre de véhicules (en M)	Rendement avec un taux VL de 20€ (en M€)	Rendement avec un taux VL de 50€ (en M€)
Particuliers	35,94	719	1 797
Professionnels	3,32	66 M€	166
Total	39,26	785 M€	1 963

Source : Données sur le parc automobile au 1 janvier 2024 – Ministère de la Transition écologique.

3.1.7.5. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

La région qui choisit de mettre en place cette taxe devrait ensuite l'affecter aux SERM sur son territoire, la clé de répartition serait laissée à la décision de l'assemblée régionale. Cette taxe vise à renchérir le coût de détention d'un véhicule et à produire des recettes nouvelles vu son assiette large.

Les véhicules utilitaires légers, essentiellement utilisés à des fins professionnelles (transport de petites cargaisons, livraisons à domicile, artisans) et ne bénéficiant pas d'une possibilité de report modal sur les services de transports offerts par les SERM, ne seraient pas inclus dans le périmètre d'une telle taxe.

Afin de moins pénaliser les flottes professionnelles de véhicules légers, cette taxe pourrait être considérée comme une charge déductible de la base de l'impôt sur les sociétés pour les personnes morales et des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) pour les activités professionnelles des personnes physiques. Les recettes du budget général de l'Etat seraient affectées à la baisse dans cette hypothèse.

Les recettes par région hors Île-de-France sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 13: Recette en M€ par région d'une vignette

Régions	Nombre de véhicules (en M)	Rendement avec un taux VL de 20€ (en M€)	Rendement avec un taux VL de 50€ (en M€)
Auvergne-Rhône-Alpes	4,99	99,8	249,5
Bourgogne-France-Comté	1,78	35,6	89
Bretagne	2,16	43,2	108
Centre-Val de Loire	1,62	32,4	81
Grand-Est	3,40	68	170
Hauts-de-France	1,53	30,6	76,5
Normandie	2,11	42,2	105,5
Nouvelle Aquitaine	3,96	79,2	198
Occitanie	3,76	75,2	188
Pays-de-Loire	2,38	47,6	119
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,09	61,8	154,5

Source : Données sur le parc automobile au 1 janvier 2024 – Ministère de la Transition écologique

La base de cette taxe étant large, les rendements sont importants pour des taux relativement faibles. Cependant, le non-assujettissement des véhicules immatriculés en dehors de la région qui met en place cette taxe fait porter le poids de ce prélèvement sur les seuls habitants de la région. En effet, les véhicules immatriculés en dehors de la région ou à l'étranger même s'ils circulent sur le réseau routier situé dans la région ne sont pas redevables de cette vignette.

En sus, l'ensemble des ménages ayant un ou plusieurs véhicules immatriculés dans la région sera redevable de la taxe sans pour autant avoir nécessairement accès aux services supplémentaires de transports collectifs fournis par les SERM.

Ce prélèvement repose essentiellement sur les ménages puisqu'environ seulement 8,5 % des véhicules particuliers sont détenus par des professionnels ou des entreprises⁴⁷. Elle touche davantage les ménages en zone rurale ou en périurbaine qui n'ont souvent pas accès aux transports collectifs et peuvent détenir plusieurs véhicules et moins ceux des centres-villes des métropoles régionales.

L'acceptabilité sociale d'une telle taxe n'est pas garantie même avec un taux relativement faible de 20 € par an. En effet, une fiscalité automobile supplémentaire est un sujet délicat comme en témoigne l'abandon d'un projet de taxe annuelle de circulation sur les seuls poids-lourds envisagée entre 2018 et 2020 ou l'abandon de la hausse des taxes sur le gazole en 2018.

Enfin en pénalisant uniformément tous les ménages propriétaires d'un véhicule thermique, une telle disposition ne prendrait pas en compte le caractère captif des ménages modestes à très modestes vivant en zone mal desservie par les transports et qui n'auront pas de réponse adaptée en transport via les SERM et autres « chocs d'offre ».

3.1.8. Taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation

3.1.8.1. Description de la mesure et contexte

La mesure examinée est l'augmentation de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation. En France, l'immatriculation d'un véhicule peut être soumise à quatre taxes :

- ◆ une taxe fixe de 11 € prévue à l'article L.421-30 1° du CIBS pour toute délivrance d'un certificat d'immatriculation;
- ◆ une taxe régionale plafonnée à 60€ par unité de puissance fiscale (CV) prévue à l'article L. 421-30 2° du CIBS pour tout changement de propriétaire du véhicule;
- ◆ une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone souvent appelée bonus/malus CO₂ et prévue à l'article L.421-30 4° a) du CIBS pour la première immatriculation d'un véhicule de tourisme en France ;
- ◆ une taxe sur la masse en ordre de marche (TMOM) souvent appelée malus au poids et prévue à l'article L.421-3 4° b) du CIBS pour la première immatriculation d'un véhicule de tourisme en France.

La taxe régionale sur les certificats d'immatriculation est une des recettes propres des régions. Contrairement au bonus/malus CO₂ et à la TMOM, la taxe régionale est due à chaque changement de propriétaire et donc frappe aussi l'achat de véhicules d'occasion.

Tous les véhicules sont soumis à la taxe régionale avec des réductions de moitié pour les poids lourds de plus de 3,5t de PTAC (catégories N2 et N3), les tracteurs routiers et les minibus et bus (catégories M2 et M3). Les véhicules agricoles sont totalement exonérés. Les véhicules propulsés exclusivement à l'électricité ou à l'hydrogène bénéficient aussi d'une exemption totale (article L. 421-49 du CIBS). En sus, les régions ont la possibilité d'exonérer certains types de véhicules propres (hybrides ou utilisant le GPL ou le GNL ou le carburant E85) comme le prévoit l'article L. 421-50 du CIBS.

La Convention citoyenne pour le climat, expertisée dans le rapport IDFM, proposait une taxe sur l'immatriculation des véhicules de tourisme de plus de 1,4 t⁴⁸.

⁴⁷ Données sur le parc automobile au 1^{er} janvier 2024- ministère de la Transition écologique.

⁴⁸ La mission IGF-IGEDD sur le financement d'Île-de-France Mobilités de mai 2023 avait expertisé la proposition de la création d'une taxe régionale sur la masse mobile en marche avec un seuil de déclenchement à 1,4 t.

3.1.8.2. Cadre et faisabilité juridique et pratique

Une augmentation de cette taxe est possible sur délibérations des assemblées des collectivités régionales dans la limite actuelle de 60 € par CV. Aucune des régions n'atteint encore ce plafond mais certaines régions en sont déjà très proches. En particulier, la région PACA a prévu en 2025 un taux de 59 € par CV.

Le relèvement du plafond de 60€ est possible uniquement par la loi.

Il pourrait être envisagé de rajouter par la loi une majoration régionale spécifique dans une certaine limite, au bénéfice des régions porteuses de SERM. Le taux de cette majoration serait déterminé par les assemblées délibérantes des collectivités régionales, en-deçà du plafond. Les mêmes exemptions et réductions s'appliqueraient à cette majoration régionale.

Les articles L. 421- 30 et suivants du CIBS pourraient également être modifiés afin de moduler le poids de cette taxe en fonction de la puissance fiscale ou de la masse mobile en marche (« Taxe SUV »).

3.1.8.3. Rendement potentiel

La mission a simulé une augmentation du taux de 5 € par CV et de 10 € par CV pour toutes les régions sauf l'Île-de-France et la Corse.

Tableau 14 : Recettes d'une majoration de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation

Régions	Taux 2024 (en %)	Budget 2024 (M€)	Recettes augmentation 5€ (M€)	Recettes augmentation 10€ (M€)
Auvergne-Rhône-Alpes	43,0	240	27,9	55,8
Bourgogne-Franche-Comte	55,0	111	10,1	20,2
Bretagne	55,0	122	11,1	22,2
Centre-Val de Loire	55,0	100	9,1	18,2
Grand Est	48,0	185	19,3	38,5
Hauts-de-France	36,2	150	20,7	41,4
Normandie	46,0	122	13,3	26,5
Nouvelle Aquitaine	45,0	195	21,7	43,3
Occitanie	47,0	205	21,8	43,6
Pays de la Loire	51,0	130	12,7	25,5
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	51,2	188	18,3	36,6

Source : Estimations de la mission à partir des documents budgétaires 2024 des régions.

En revanche, la recette prévue d'une telle majoration serait décroissante avec l'électrification du parc. Ainsi à l'horizon 2035, ces recettes deviendraient significativement réduites avec l'interdiction de la vente des véhicules thermiques légers. Aussi, afin de maintenir ces recettes spécifiques qui visent à encourager le report modal, l'exemption des véhicules électriques de cette majoration pourrait être revue.

3.1.8.4. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

Ce prélèvement supplémentaire serait supporté par les acheteurs en région de tous véhicules. Pour les véhicules légers, ce sont essentiellement les ménages puisque seulement 8,5% du parc est détenu par les entreprises. Les entreprises du transport routier de marchandises et de voyageurs seraient aussi concernées avec un taux réduit de 50 % ainsi que les utilisateurs de véhicules utilitaires légers.

Une telle mesure sur les véhicules thermiques apparaît relever d'une cohérence de politique publique favorable au report modal que les projets de SERM ambitionnent de développer.

Mais d'ores et déjà des demandes émergent pour ne pas exonérer systématiquement les VL électriques, et a minima les plus lourds afin de ne pas voir le rendement de cette taxe continuer à baisser.

Ce relèvement des taux alimenterait le budget général des régions sans fléchage particulier sur certaines dépenses. En revanche, la responsabilité de fixation du montant revenant aux régions, il y aurait une cohérence/responsabilisation au prélèvement d'un impôt local.

3.1.9. Taxe régionale additionnelle sur les permis de conduire

3.1.9.1. Description de la mesure et contexte

L'article 1599 terdecies du code général des impôts disposait que la délivrance des permis de conduire pour les véhicules automobiles, les motocyclettes d'une cylindrée supérieure à 125 cm³ et tous autres véhicules à moteur donne lieu au paiement d'une taxe au profit de la région qui en fixe le montant. Ces dispositions ont été abrogées en loi de finances 2020, à la suite d'un rapport de l'IGF⁴⁹ d'évaluation des taxes à faible rendement.

Le nombre de régions et le rendement de cette taxe avaient en effet très fortement diminué au fil des années.

Aujourd'hui seule une taxe (timbre fiscal) de 25 € s'applique pour tout renouvellement de permis de conduire.

3.1.9.2. Cadre et faisabilité juridique

Pour permettre aux régions de réinstaurer une telle taxe, il conviendrait de voter de nouvelles dispositions législatives encadrant le dispositif.

3.1.9.3. Rendement potentiel

En 2023 près de 2 millions de candidats ont passé les examens du permis de conduire et le taux de réussite a été de 53,2 % soit environ 1 million de permis.

En ce qui concerne le permis B, ce sont 1,6 millions de candidats dont 870 000 ont réussi. Hors Île-de-France les plus gros contingents se trouvent en Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) (102 000), Hauts-de-France (80 000), Occitanie (76 600), Nouvelle Aquitaine (71 100), Grand-Est (67 000) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (66 800).

Pour une valeur de taxe de 25€⁵⁰, le rendement varierait de 2,55 M€ à 1,70 M€ soit un rendement très faible (d'où la suppression de cette taxe dans la plupart des régions avant même l'abrogation au 31/12/2019).

Vu le faible rendement d'une telle taxe qui concernerait principalement le public jeune et sa suppression récente, son rétablissement pourrait être compliqué à justifier.

⁴⁹ Rapport IGF N° 2013-M-095-02 Les taxes à faible rendement.

⁵⁰ Tarif du timbre fiscal nécessaire au renouvellement du permis de conduire.

3.1.10. Augmentation des recettes de stationnement

3.1.10.1. Description de la mesure et du contexte

Le stationnement payant est une modalité d'occupation du domaine public communal. **Il donne lieu au versement d'une redevance en fonction de la durée de stationnement⁵¹. Lorsque le stationnement n'a pas été payé en avance ou pour un montant suffisant, le forfait de post-stationnement (FPS) s'applique.**

Les recettes de stationnement sont une recette des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La mesure pourrait ainsi prendre les deux formes suivantes :

- ♦ extension des périmètres de stationnement payant et/ou augmentation des tarifs de stationnement via une taxe affectée aux AOM sur le périmètre des SERM ;
- ♦ création d'une taxe sur les recettes de stationnement ou sur les forfaits post-stationnement sur le périmètre du SERM et dont le produit serait affecté aux AOM.

3.1.10.2. Cadre et faisabilité juridique

La réforme du stationnement payant introduite par la loi n° 2014-48 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a dépénalisé et décentralisé le stationnement payant, en déléguant aux élus les modalités d'organisation du stationnement payant et en leur donnant la possibilité de fixer le montant du FPS qui est dû en cas de non-paiement ou de paiement partiel de la redevance de stationnement due immédiatement.

Concernant la redevance de stationnement, la fixation du barème tarifaire relève de la compétence du conseil municipal (ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou encore du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité s'il y est autorisé par ses statuts). Les recettes sont perçues par la collectivité ou le groupement de collectivités ayant instauré la redevance et abondent le budget général.

D'après l'article R. 2333-120-18 du CGCT, hors de l'Île-de-France, les recettes issues des forfaits de post-stationnement sont perçues par la commune ou le groupement ayant institué la redevance de stationnement. Cet article prévoit ainsi deux cas de figure :

- ♦ l'un où les communes qui ont institué la redevance stationnement doivent reverser aux EPCI les recettes lorsque ces derniers exercent l'intégralité des compétences en matière d'organisation de la mobilité, de parcs et aires de stationnement et, pour la totalité des voies, de la voirie ;
- ♦ l'autre situation concerne les autres EPCI à fiscalité propre où la commune, ayant institué la redevance et l'EPCI, doivent signer avant le 1^{er} octobre de chaque année une convention fixant la part des recettes issues des FPS reversées par la commune à l'EPCI.

D'après l'article L. 2333-87 du CGCT, le FPS doit être payé dans les trois mois suivant la notification de l'avis de paiement. À défaut, une majoration s'applique, dont le produit est affecté à l'État. Cette majoration est fixée à 20 % du montant du FPS impayé restant dû.

⁵¹ Article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

3.1.10.3. *Faisabilité pratique*

La délimitation des zones de stationnement payant et la fixation des tarifs de stationnement et du FPS se faisant au niveau des communes ou des EPCI, une éventuelle majoration de ces derniers devrait passer par une décision de l'instance délibérante de chaque collectivité.

La mise en œuvre d'une taxe additionnelle aux tarifs de stationnement pour les SERM impliquerait que cette ressource, qui abonde actuellement le budget des communes ou EPCI qui la prélèvent, soit affectée à l'AOM concernée. Cela nécessiterait ainsi la création d'un nouveau circuit de collecte.

La création d'une nouvelle majoration du FPS sur le périmètre du SERM ne nécessiterait pas de nouveau circuit de collecte. En revanche, le FPS étant recouvré par les directions départementales des finances publiques (DDFiP) en fonction de l'adresse du contrevenant, toutes seraient potentiellement concernées par cette mesure et appliquer la majoration en question uniquement si le FPS a été émis par une commune ou un EPCI membre d'un SERM.

3.1.10.4. *Rendement estimé de la mesure*

Afin d'estimer le rendement d'une telle mesure, il est nécessaire d'obtenir le produit des amendes de toutes les communes du périmètre des projets de SERM de l'échantillon. Cette estimation n'a pas pu être réalisée par la mission.

3.2. **Autres mesures fiscales**

3.2.1. **Réformer le versement mobilité**

3.2.1.1. *Description de la mesure*

La mesure étudiée consiste à réformer le versement mobilité (VM)⁵² pour augmenter son rendement. Cela peut prendre l'une des quatre formes suivantes.

Une première option consiste en le replafonnement national des taux de versement mobilité. Cette mesure est demandée par le GART⁵³ et ses bénéficiaires seraient les AOM locales levant du VM. Une variante possible examinée par la mission consiste à réformer le versement mobilité additionnel (VMA), qui fonctionne actuellement dans une logique interstitielle (cf. annexe VI) et qui serait rendu pleinement additionnel, par un taux fixe s'ajoutant au taux de VM : dans ce cas, les bénéficiaires seraient les syndicats mixtes SRU qui peuvent lever du VMA. Cette variante est également proposée par le GART⁵⁴.

Une deuxième option consiste en le replafonnement du taux du VMA, actuellement plafonné à 0,5 % de la masse salariale assujettie, sans changer ses règles de cumul actuelles avec le VM (VMA dit « interstitiel ») : du fait de la complexité des règles d'instauration du VMA, il n'a pas été possible de chiffrer le rendement de cette option. Les bénéficiaires seraient les syndicats mixtes SRU.

⁵² L'annexe VI décrit la mise en œuvre actuelle du versement mobilité et son rendement.

⁵³ *Rapport annuel 2023 – 10 propositions pour renforcer le modèle économique des AOM*, cf. proposition n°6 « Faire évoluer le versement mobilité ».

⁵⁴ Note du GART, intitulée *Évolution du modèle économique des AOM et PLF 2024 – Propositions du GART*, septembre 2023.

Une troisième option consiste à instaurer un VM régional, c'est-à-dire à mettre en place une possibilité pour les Régions de lever du VM à un taux à déterminer, appliqué à la masse salariale des entreprises de plus de 11 salariées situées dans la région. Cette option est proposée par Régions de France, dans le cadre du financement des SERM⁵⁵. Les bénéficiaires seraient les AOM régionales.

Une quatrième option consiste à abaisser le seuil d'assujettissement au VM, actuellement fixé à 11 salariés. Cette mesure est proposée par le GART⁵⁶. La mission a étudié un passage du seuil de 11 à 9 salariés, ce qui consiste à revenir à la situation précédente, en vigueur jusqu'en 2015⁵⁷. Les bénéficiaires seraient les AOM locales

3.2.1.2. *Cadre juridique*

Les quatre options mentionnées ci-dessus nécessitent une modification du code général des collectivités territoriales (CGCT), par un texte de niveau législatif :

- ◆ option 1 :
 - replafonnement des taux de VM : l'article L. 2333-67 du CGCT, qui fixe les taux du versement mobilité, en fonction de la taille de la population du ressort territorial de l'AOM et d'autres critères (présence d'une commune touristique, d'un projet d'infrastructure de transport en commun en site propre, caractère d'EPCI), nécessiterait d'être modifié ;
 - variante avec un VMA rendu additionnel : l'article L. 5722-7 du CGCT, qui introduit le dispositif de VMA, devrait être modifié pour supprimer la condition de cumul entre le VM et le VMA et modifier le taux de prélèvement. Le deuxième alinéa de cet article serait modifié de la sorte : *« Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5XX %. ~~Dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité, ce taux est, le cas échéant, porté à zéro ou réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans le ressort qui coïnciderait avec l'aire urbaine et les communes multipolarisées concernées par le prélèvement du syndicat.~~ »* ;
- ◆ option 2 – replafonnement du VMA, en maintenant son fonctionnement actuel (VMA interstitiel) : l'article L. 5722-7 du CGCT serait modifié, en faisant évoluer le taux plafond de prélèvement (actuellement fixé à 0,5 %) ;
- ◆ option 3 – VM régional : les articles suivants du CGCT seraient modifiés : L. 2333-64 (ajout du ressort territorial des régions), L. 2333-66 (ajout de la délibération du conseil régional), 2333-67 (instauration d'un taux de VM pour les régions), 2333-68 (ajout des dépenses d'investissement et de fonctionnement des services de transports ferroviaires conventionnés et routiers interurbains) ;
- ◆ option 4 – baisse du seuil d'assujettissement du VM : l'article L. 2333-64 du CGCT serait modifié afin de faire évoluer le seuil⁵⁸.

⁵⁵ Régions de France, *Récit commun de Régions de France sur les SERM*, 17 juin 2024.

⁵⁶ *Rapport annuel 2023 – 10 propositions pour renforcer le modèle économique des AOM*, cf. proposition n°6 « Faire évoluer le versement mobilité ».

⁵⁷ La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a rehaussé le seuil d'assujettissement au VM de 9 à 11 salariés, et a créé une compensation pour les AOM qui avaient instauré le VM avant cette date.

⁵⁸ « I. – En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et des associations intermédiaires, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des services de mobilité lorsqu'elles emploient au moins onze salariés ».

3.2.1.3. *Faisabilité pratique*

Les options 1 (replafonnement du VM) et 2 (replafonnement du VMA) ne présentent pas d'obstacle en termes de faisabilité pratique : en effet, elles ne font pas évoluer les circuits de recouvrement (auprès des entreprises) et de reversement (aux AOM) actuellement en place. Les options 3 et 4 sont moins favorables sous l'angle de la faisabilité pratique :

- ◆ l'option 3 implique pour l'Urssaf Caisse nationale de créer un circuit de reversement du produit aux régions ;
- ◆ l'option 4 implique pour l'Urssaf Caisse nationale d'élargir l'assiette de collecte du VM et donc de modifier le circuit de recouvrement du VM.

3.2.1.4. *Rendement de la mesure*

Les rendements attendus des différentes options d'évolution du VM sont estimés au niveau national, à la fois tous AOM compris et hors Île-de-France, et pour chaque AOM concernée par un projet de SERM retenu par la mission dans l'échantillon.

L'estimation des rendements des scénarios de modification du VM se fait en appliquant différents taux de VM aux assiettes de cotisation pour l'année 2023, agrégées au niveau des AOM. Ainsi, les chiffrages présentés par la suite ne prennent pas en compte le dynamisme de la masse salariale et des assiettes de cotisations pouvant être attendues (cf. annexe VI sur le versement mobilité, qui comprend une projection de recettes du VM toutes choses égales par ailleurs).

3.2.1.4.1. *Rendement de l'option 1 – replafonnement du VM*

Pour chiffrer le rendement de l'option 1 – replafonnement du VM, la mission a étudié plusieurs scénarios, afin de tenir compte des gisements à droit constant du VM :

- ◆ **atteinte des taux plafonds** (droit constant) : comme détaillé dans l'annexe VI, il existe des AOM pour lesquelles les taux effectifs de VM n'atteignent pas les taux plafonds. Cette simulation consiste à estimer le rendement de VM qui peut être attendu si toutes les AOM fixaient un taux effectif de VM au niveau de leur taux plafond. Néanmoins, les données disponibles ne permettent pas de reconstituer les assiettes de cotisations pour les AOM ne levant pas de VM. Le gisement de VM relatif aux AOM locales ayant fait le choix d'appliquer un taux nul alors que la loi leur permettait d'appliquer un taux de VM non nul ne peut donc pas être estimé dans cette simulation ;
- ◆ **hausse des taux effectifs de 0,1 %** (droit constant / changement de droit) : ce scénario chiffre le rendement d'une hausse des taux de VM en vigueur de 0,1 %, tout en gardant des taux de VM effectifs en dessous des taux plafonds. Il permet d'estimer le rendement qui peut être dégagé d'une hausse générique du taux de VM tout en considérant que le recours au VM ne sera pas optimisé au niveau national ;
- ◆ **atteinte des taux plafonds et replafonnement de 0,1 %** (changement de droit) : ce scénario considère que chaque AOM applique le taux maximum que la loi lui permet d'appliquer. En outre, une hausse du taux plafond de 0,1 % est envisagée. Cette hausse peut être interprétée de deux manières :
 - un replafonnement du VM au niveau national, permettant aux AOM d'augmenter leur taux et de dégager des ressources supplémentaires ;

- l'instauration d'un VMA réellement additionnel, sur une base juridique différente de la base actuelle. Ce VMA additionnel serait appliqué sur un périmètre à définir⁵⁹, et dont le taux ne serait pas fixé en référence aux taux de VM en vigueur et maximum théorique.

Les résultats de ces différents chiffrages figurent dans le tableau 15.

Dans le scénario de l'atteinte des taux plafonds, certaines AOM dont au moins une commune se situe sur le périmètre d'un SERM tel que délimité dans l'échantillon (cf. encadré 1), peuvent également présenter un gisement de VM non nul, qui pourrait être mobilisé pour le financement des SERM. **Les projets de SERM de Grenoble et Nice bénéficient d'un gisement de VM mobilisable de près de 10 M€ tandis que le gisement pour le projet de SERM de Lille s'élève à 5,5 M€** Les projets de SERM de Strasbourg et Bordeaux ne présentent pas de tels gisements car les AOM locales appliquent, en grande majorité, déjà les taux maximums théoriques. Le cas de Toulouse est particulier car le périmètre du bassin de mobilité ne concerne que deux types d'AOM : l'AOM de la métropole de Toulouse, dont le taux de VM en vigueur est égal au taux maximum théorique, et d'autres territoires qui ont délégué la compétence d'AOM à la région Occitanie et qui ne peuvent donc pas lever de VM.

Dans le scénario de replafonnement des taux de VM de 0,1 %, mobilisant en outre les gisements de VM existants, **cette mesure représente un surplus de recettes de l'ordre de 599 M€ au niveau national hors IdF. Appliquée de manière plus locale, cette modification du VM pourrait rapporter entre 9,8 M€ et 31,7 M€ à la suite de la mise en place d'un taux de replafonnement de 0,1 % respectivement sur les périmètres des projets de SERM de Strasbourg et de Lille.** À titre illustratif, porter le taux de VM dans ces métropoles à 3,2 % afin de les aligner aux taux en vigueur dans la ville de Paris et sa petite couronne reviendrait à dégager des ressources supplémentaires comprises entre 118 M€ et 380 M€.

⁵⁹ Par exemple les communes appartenant à un périmètre de SERM sans condition sur l'aire urbaine concernée, ou bien le maintien du périmètre actuel de l'aire urbaine, ou encore la modification du périmètre du VMA en faveur de la nouvelle nomenclature de l'Insee, les aires d'attraction des villes.

Annexe IV

Tableau 15 : Estimations des rendements obtenus à partir de différents scénarios d'évolution du VM

Périmètre	Rendement du VM en 2023	Rendement à la suite de l'atteinte des taux plafonds de VM (M€)	Rendement d'une hausse des taux effectifs de VM de 0.1 % (M€)	Rendement à la suite de l'atteinte des taux plafonds et au replafonnement des taux de VM (M€)
National	11 201	11 443 (+ 242,1)	11 766 (+ 565,1)	12 008 (+ 807,2)
National hors IdF	5 663	5 905 (+ 242,1)	6 020 (+ 357,2)	6 262 (+ 599,3)
Projet de Bordeaux	238	238 (+ 0,2)	250 (+ 12,7)	251 (+ 12,9)
Projet de Grenoble	148	158 (+ 9,7)	157 (+ 8,6)	167 (+ 18,3)
Projet de Lille	477	483 (+ 5,5)	504 (+ 26,3)	509 (+ 31,7)
Projet de Nice	174	183 (+9,8)	183 (+ 9,8)	193 (+ 19,7)
Projet de Strasbourg	138	140 (+1,3)	147 (+ 8,4)	148 (+ 9,8)
Projet de Toulouse	328	328 (=)	345 (+ 16,5)	345 (+ 16,5)

Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données. Note : Entre parenthèses est affiché le rendement additionnel du scénario, soit la différence entre le rendement total du scénario simulé et le rendement du VM en 2023. Au niveau national, une hausse des taux effectifs de VM, sans exploiter les gisements existants de VM, permettrait d'obtenir un rendement de 11,77 Md€, soit 565,1 M€ de rendement additionnel en comparaison au rendement du VM en 2023.

3.2.1.4.2. Rendement de l'option 3 - VM régional

L'Urssaf Caisse nationale a effectué un chiffrage de l'option 3, consistant en l'instauration d'un VM régional. La méthodologie employée est l'application d'un taux de 0,1 % à l'assiette salariale des entreprises de 11 salariés ou plus (secteurs privé et public). **Le rendement est estimé à 742 M€ à l'échelle nationale, dont 507 M€ dans les régions hors Île-de-France** (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Estimation du rendement d'un VM régional au taux de 0,1 %

Région	Rendement estimé (M€)
Île-de-France	235,3
Auvergne-Rhône-Alpes	85,8
Hauts-de-France	54,2
Nouvelle-Aquitaine	53,2
Occitanie	51,9
Provence Alpes Côte d'Azur	49,5
Grand Est	49,3
Pays de la Loire	38,9
Bretagne	31,2
Normandie	29,8
Bourgogne-Franche-Comté	23,2
Centre Val de Loire	22,7
La Réunion	6,6
Martinique	3,1
Guadeloupe	3,0
Corse	2,5
Guyane	1,8
Total	742,1

Source : Urssaf Caisse nationale.

3.2.1.4.3. Rendement de l'option 4 - baisse du seuil d'assujettissement au VM

L'option de baisse du seuil d'assujettissement de onze à neuf employés permet d'élargir l'assiette de cotisation du VM afin de dégager des ressources supplémentaires, à taux de VM inchangé. Ce chiffrage nécessitant des données de masse salariale déterminée à partir de l'effectif moyen annuel, auxquelles la mission n'a pas accès, il a été réalisé par l'Urssaf Caisse nationale pour le compte de la mission.

Le rendement de cette mesure, correspondant au montant de VM sur la tranche d'effectifs [9 à 11 salariés], est estimé par l'Urssaf entre 227 M€ et 235 M€, à l'échelle nationale.

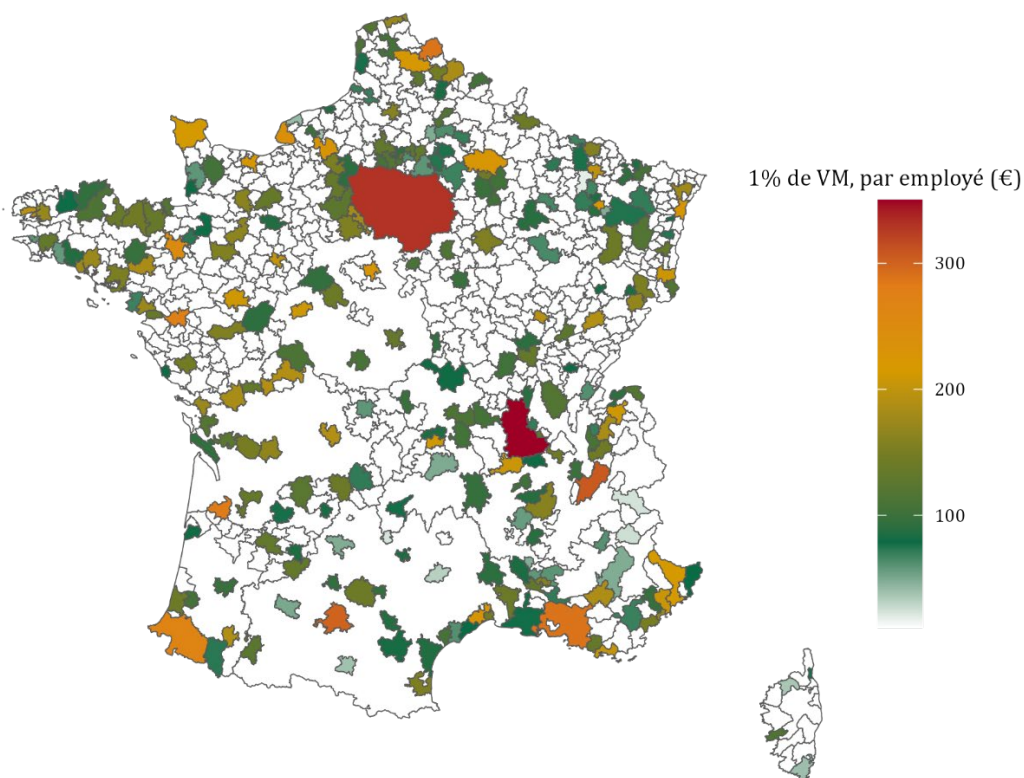
3.2.1.5. Impacts économiques, sociaux et d'acceptabilité

En tant que contribution patronale assise sur la masse salariale des entreprises, le versement mobilité pèse sur les employeurs. Outre les différences de taux existantes, ce coût pèse différemment sur les territoires selon la structure de leur population et de leur emploi.

Afin d'estimer la pression fiscale que représente le VM pour les différentes AOM, il est utile d'exprimer les rendements d'un point de VM par employé (carte 1 et tableau 17). Par exemple, un point de VM représente un coût annuel par employé de l'ordre de 350 € en 2025 sur le territoire lyonnais (dont l'AOM est l'établissement public SYTRAL).

Annexe IV

Carte 1 : Montants de recettes d'un point de VM par employé en 2023



Source : Acoiss – Urssaf, DADS. Calculs : Pôle Science des Données.

Tableau 17 : Montant annuel de recettes de VM, au total et pour 1 % de VM, par employé, pour les AOM des grandes métropoles

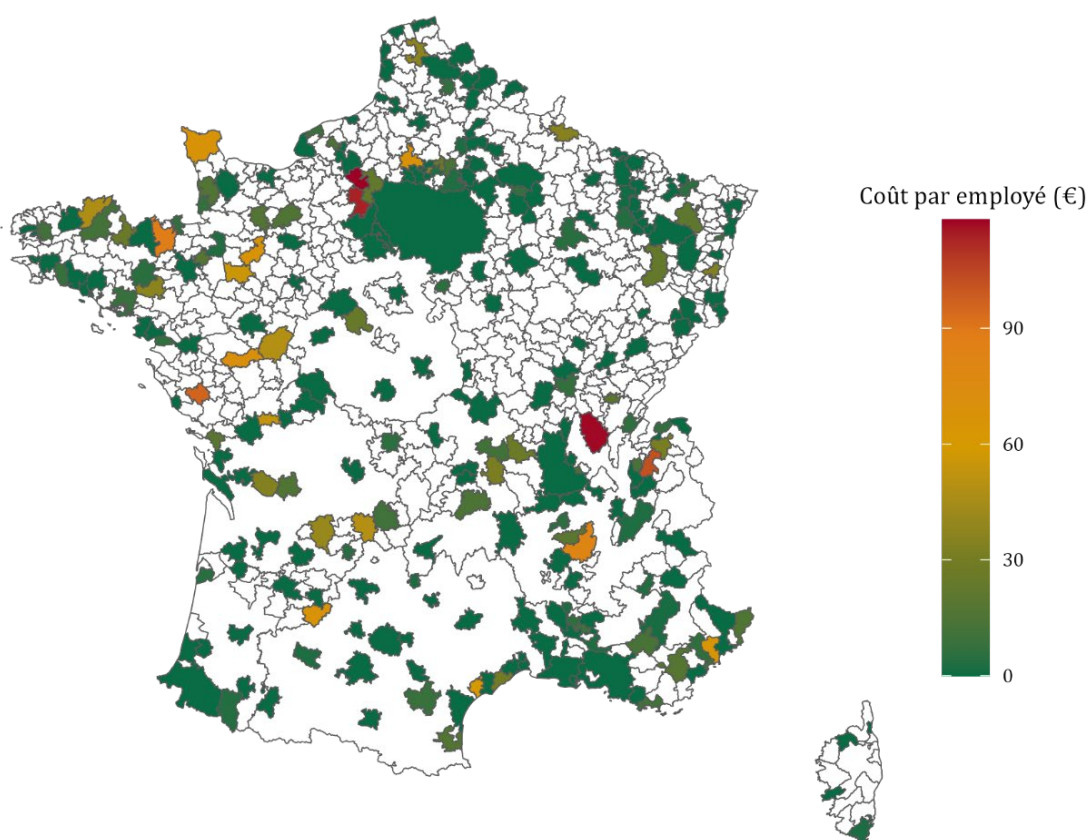
Nom de l'AOM	Montant de VM par employé (€)	1% de VM, par employé (€)
Métropole Rouen Normandie	454,9	228,0
Métropole Nice Côte d'Azur	424,5	214,1
Metz Métropole	394,1	197,8
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	574,4	288,5
Métropole Européenne de Lille	570,6	288,0
Dijon Métropole	386,10	193,8
Brest Métropole	370,7	195,8
Bordeaux Métropole	562,4	283,1
Montpellier Méditerranée Métropole	448,5	226,0
Rennes Métropole	498,7	250,8
Saint-Etienne Métropole	410,2	205,9
Nantes Métropole	547,6	275,6
Orléans Métropole	450,0	225,8
Métropole du Grand Nancy	429,1	215,6
Eurométropole de Strasbourg	451,0	226,9
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	352,4	202,2
SM des transports en commun de l'agglomération toulousaine (Tisséo Collectivités)	595,9	299,7
Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise	554,3	306,6
SM des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)	648,1	3490,0
Île-de-France Mobilités	881,5	331,1

Source : Acoiss – Urssaf, DADS. Calculs : Pôle science des données.

Par conséquent, une augmentation du VM augmente le coût du travail, de manière différenciée selon les modalités de cette augmentation. La mission a cherché à chiffrer le surcoût pour les employeurs induit par deux scénarios de l'option 1 (replafonnement du VM, cf. section 3.2.1.1) : l'exploitation des gisements de VM existants et la combinaison entre l'exploitation de ces gisements et le replafonnement du taux de VM de 0,1 point.

L'exploitation des gisements de VM existants représenterait un surcoût moyen de 9,7 € annuel par employé. Néanmoins, le nombre d'AOM mises à contribution par l'exploitation de ce gisement étant limité, cette hausse est inégalement répartie : cette mesure n'impliquerait aucun coût pour les entreprises situées dans les AOM appliquant déjà le taux maximum théorique, et des coûts proportionnels à l'écart entre le taux en vigueur et le taux maximum théorique pour les AOM présentant un gisement de VM non nul, pouvant aller jusqu'à près de 120€ par employé (cf. carte 2).

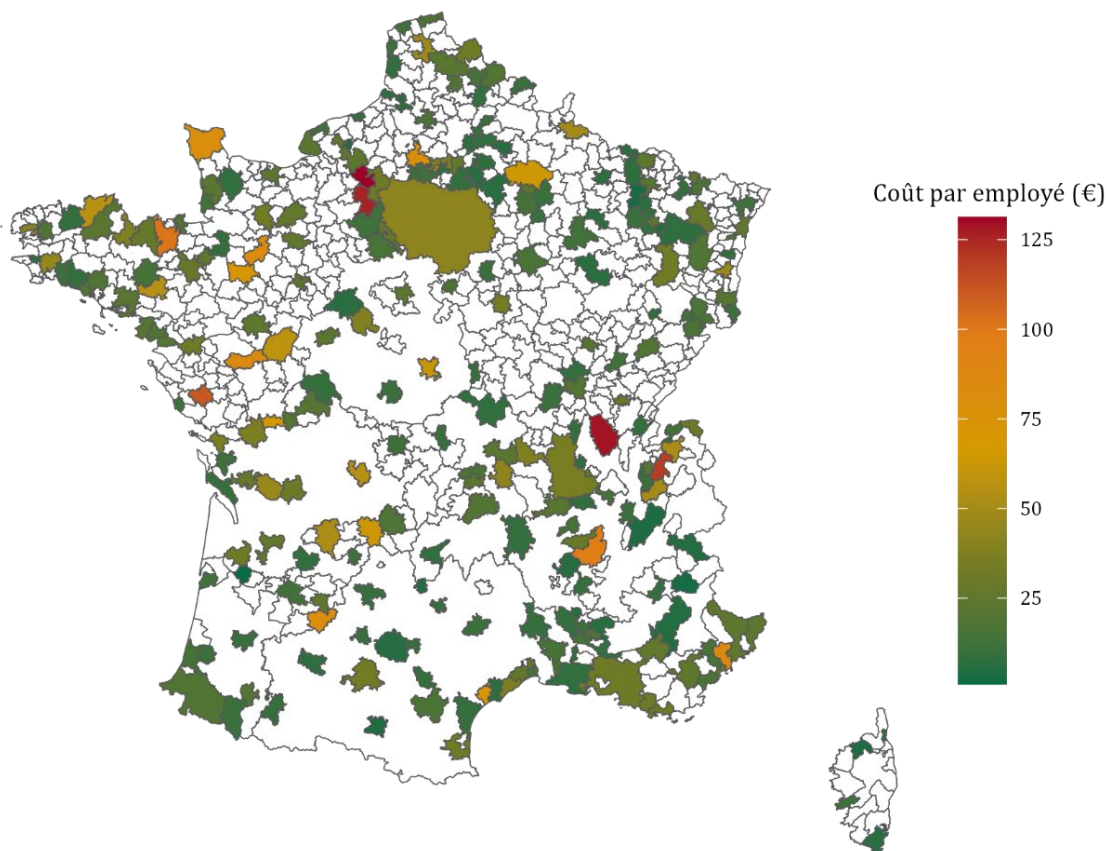
Carte 2 : Surcoût par employé résultant de l'exploitation des gisements existants de VM



Source : Acof – Urssaf. Calculs : Pôle Science des Données.

L'exploitation du gisement de VM existant couplé à un déplaçonnement du VM concernerait en revanche les entreprises de toutes les AOM et représenterait un surcoût moyen de 23,6 € annuel par employé au niveau national hors IdF. Les territoires non concernés par l'exploitation du gisement existant le seraient désormais suite au déplaçonnement du VM. Pour les entreprises situées sur le périmètre des projets de SERM, le coût supplémentaire d'une exploitation des gisements existants et de l'instauration d'un VM additionnel de l'ordre de 0,1 % localement serait en moyenne de 22,7 € annuel par employé, allant jusqu'à 35 € par employé sur le périmètre du SERM de Nice (cf. carte 3).

Carte 3 : Surcoût par employé résultant de l'exploitation des gisements existants et du replafonnement du VM de 0,1 point

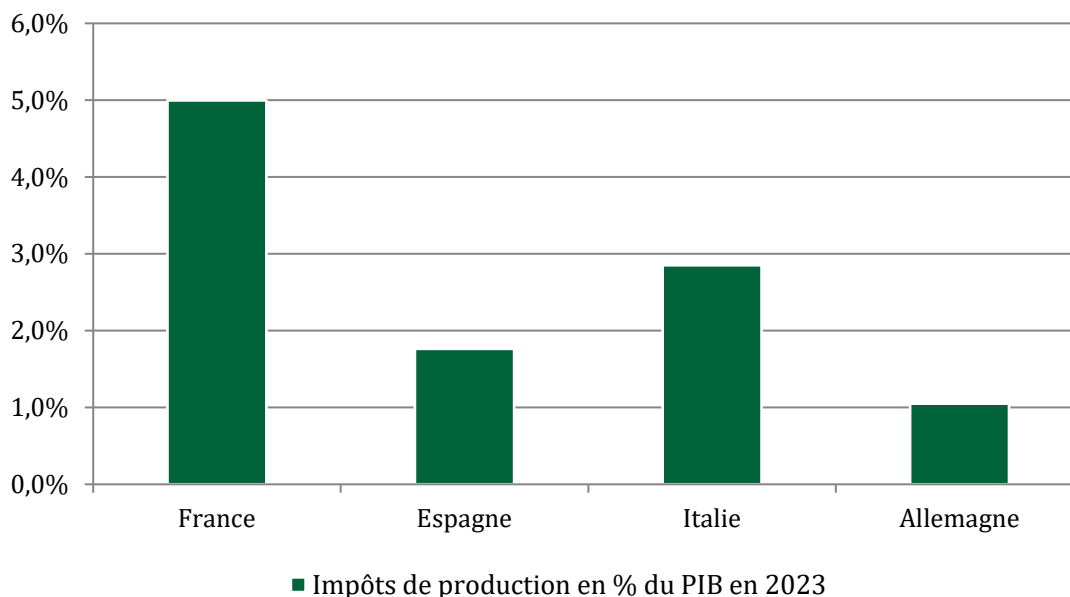


Source : Acof – Urssaf. Calculs : Pôle Science des Données.

Plus généralement, le versement mobilité est un impôt de production, car il pèse sur la masse salariale des employeurs (de plus de 11 salariés). Il a un effet sur le coût du travail, pour tout niveau de rémunération des salariés. Les quatre options étudiées dans la présente section conduisent à augmenter les impôts de production pour les entreprises concernées. Comme illustré sur le graphique 4, la France, malgré une politique de réduction de ce type d'impôts dans les dernières années, a encore en 2023 un niveau d'impôts de production plus élevé que trois de ses voisins : l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie. Le Mouvement des entreprises de France (Medef) s'est exprimé contre la hausse du VM, afin de préserver la compétitivité des entreprises, et préconise d'autres sources de financement des AOM, comme la hausse de la tarification et la lutte contre la fraude, ou encore le fléchage de ressources du marché carbone européen⁶⁰.

⁶⁰ Source : Note du Medef, *Mission flash : gouvernance et financement des mobilités*, 2024.

Graphique 4 : Comparaison du niveau d'impôts de production en France avec trois autres pays de l'Union européenne



Source : Mission, à partir de données d'Eurostat (impôts de production – rubrique D29) et Insee pour les données de PIB.

S'agissant de l'option 3 (instauration d'un VM régional), elle présente l'inconvénient de perdre le lien entre l'assujettissement au VM avec le service de transport, puisque le périmètre de levée serait celui de l'ensemble de la région, que les entreprises soient situées à proximité d'un arrêt de transports en commun ou non (notamment en milieu rural).

Concernant l'option 4 (baisse du seuil d'assujettissement au VM), **la mission relève que cette modification irait à rebours de l'effort de simplification des différents seuils associés aux démarches administratives pour les entreprises**, qui se déploie depuis plusieurs années : ainsi, avec la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, un objectif était d'harmoniser les différents seuils d'effectifs autour de ceux de 11, 50 et 250 salariés⁶¹. Par ailleurs, le seuil d'effectifs de 11 salariés est un seuil pour les instances représentatives du personnel : si ce seuil est atteint pendant douze mois, un comité social et économique doit être mis en place.

3.2.2. Baisser la TVA à 5,5% pour les transports du quotidien

3.2.2.1. Description de la mesure

La mesure examinée consiste à appliquer un taux réduit de TVA à 5,5 % aux transports publics urbains et régionaux, contre 10 % actuellement. Un taux intermédiaire de 10 % est aujourd'hui 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.).

⁶¹ Source : <https://www.economie.gouv.fr/loi-pacte-developper-entreprises>.

Cette mesure a été proposée par le GART pour confirmer la nature de « service de première nécessité » des transports collectifs. **L'idée sous-tendue par cette proposition est de permettre aux AOM de dégager des marges supplémentaires, en les laissant libres de répercuter cette baisse sur leurs tarifs ou de les maintenir inchangés.** Cette mesure s'appliquerait à tous les transports du quotidien, c'est-à-dire les transports publics urbains et régionaux, y compris le transport scolaire et le transport spécialisé pour les personnes en situation de handicap.

Pour le GART, l'évolution du taux de TVA pour les transports du quotidien permise par cette mesure devrait être neutralisée dans le calcul de la TVA reversée aux collectivités territoriales, pour éviter que celle-ci ne soit réduite d'autant. En effet, une baisse du taux de TVA sur les transports impliquerait une moindre collecte de TVA au niveau national, qui se traduirait par une moindre TVA reversée aux collectivités.

3.2.2.2. *Cadre juridique*

Le recours aux taux réduits de la TVA est encadré par la directive n° 2006/112/UE relative au système commun de la TVA (dite « directive TVA »)⁶². La directive n° 2006/112/UE relative au système commun de la TVA autorise l'application d'un taux réduit à une liste limitative de biens et services, dont, à l'item 5 de l'annexe III de la directive *« le transport de personnes et le transport des biens qui les accompagnent, tels que les bagages, bicyclettes, y compris les bicyclettes électriques, les véhicules automobiles ou autres véhicules, ou les prestations de services liées au transport de passagers »*.

Toutefois, le principe de neutralité fiscale empêche d'appliquer des taux différents de TVA à des produits similaires. Ainsi, dans le cadre de cette mesure, le périmètre devrait également intégrer des modes de transport proches du transport urbain comme le transport ferroviaire de voyageurs dans son ensemble, qui est utilisé pour des transports du quotidien. Le principe de neutralité fiscale en matière de TVA s'oppose en effet à ce que des biens ou des prestations de services semblables, qui se trouvent en concurrence, soient traités différemment⁶³. Des biens ou prestations de services sont considérés comme semblables lorsqu'ils présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins auprès du consommateur.

Enfin, en vertu du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, la mesure devrait s'appliquer au niveau national et non être ciblée sur les seuls périmètres des SERM. En effet, il n'est pas possible de justifier de spécificités particulières de ces zones ni d'un objectif d'intérêt général suffisant. Qui plus est, tous les types de transports seraient concernés, et non le seul transport urbain.

3.2.2.3. *Faisabilité pratique*

La baisse du taux de TVA sur les transports urbains est une mesure nationale qui devrait passer par une loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Elle pourrait ainsi être inscrite en loi de finances.

⁶² Cf. démonstration du rapport IGF et IGEDD, *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*, mai 2023.

⁶³ Cf. directive 2006/112/CE et directive 2022/542.

3.2.2.4. *Rendement estimé de la mesure*

La mission a estimé le rendement de la mesure pour les AOM à partir des données de consommation effective des ménages de l'Insee pour 2023⁶⁴. Parmi les données de consommation effective par produit, la mission a retenu les postes suivants pour identifier les dépenses relatives aux compétences des AOM locales et régionales, soit les transports qui relèvent des compétences des AOM locales et régionales, ainsi que les modes de transport qui peuvent être considérés comme « semblables ». Sont ainsi exclus le transport aérien et les taxis et voitures de transport avec chauffeur (VTC) :

- ◆ **transport ferroviaire**, qui comprend les dépenses en :
 - transport ferroviaire sur un réseau de grandes lignes ;
 - transport ferroviaire interurbain ;
 - prestations offertes dans les voitures-lits ou voitures-restaurants qui dépendent de la compagnie de chemin de fer ;
- ◆ **transports urbains et suburbains de voyageurs** qui comprend les dépenses en :
 - transport par des systèmes de transport urbain et suburbain utilisant un ou plusieurs modes de transport, tels que bus, chemins de fer, tramway, trolleybus, métro souterrain ou aérien ;
 - transport funiculaires et téléphériques s'inscrivant dans le cadre de systèmes de transport urbain et suburbain ;
- ◆ **transports routiers réguliers de voyageurs** qui comprend les dépenses relatives aux déplacements au moyen de :
 - lignes régulières d'autocar sur de longues distances (selon des horaires déterminés même à caractère saisonnier) ;
 - navettes d'aéroports régulières ;
 - autobus scolaires ;
 - bus de transport de personnel.

La baisse du taux de TVA sur le total de ces trois postes aurait représenté, en 2023, une moindre collecte de TVA de 678 M€, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire avec des tarifs inchangés et une TVA reversée par l'État identique⁶⁵ (cf. tableau 18). Dans ce qui suit, la mission utilise le terme de « gain » pour les AOM bien qu'il s'agisse d'une baisse de taux de TVA, puisque la mesure consiste à baisser le taux de TVA pour permettre aux AOM d'augmenter leurs recettes en conservant les mêmes tarifs.

Le gain pour les AOM locales et régionales serait toutefois moindre, du fait de l'intégration dans le périmètre retenu de compétences qui relèvent de l'AOM État (trains d'équilibre du territoire, TET) et des services librement organisés. Pour approcher le gain réel réalisé par les AOM, la mission a exclu les recettes relatives aux services librement organisés ferroviaires domestiques, tels que recensés dans les données de l'Autorité de régulation des transports (ART) (cf. tableau 19). Elle n'a toutefois pas pu isoler les recettes liées aux TET et aux SLO routiers, ne disposant pas des données à ce sujet. **En déduisant les SLO ferroviaires de ces données, le gain attendu d'une baisse de TVA pour les AOM aurait pu représenter 431 M€ en 2023.**

⁶⁴ Publication des comptes nationaux annuels de l'Insee, données relatives à la consommation des ménages en 2023. Ces données regroupent la dépense de consommation des ménages et la dépense individualisable des administrations publiques.

⁶⁵ Cette mesure consiste à permettre aux AOM de dégager plus de recettes en abaissant le taux de TVA sur les billets tout en maintenant leur prix. Afin de générer des recettes supplémentaires cela suppose que cela ne soit pas compensé par une baisse de TVA reversée par l'État en retour.

Tableau 18 : Estimation du différentiel de TVA collectée au niveau national sur les transports en passant d'un taux de 10 % à un taux de 5,5 % (en M€)

Produit	2019	2020	2021	2022	2023
Transport ferroviaire	5 654	3 049	4 116	5 804	6 228
Transports urbains et suburbains de voyageurs	6 016	3 716	4 677	5 481	6 209
Transports routiers réguliers de voyageurs	2 143	1 769	2 135	2 434	2 629
Total	13 813	8 534	10 928	13 718	15 066
TVA collectée à 10 %	1 381	853	1 093	1 372	1 507
TVA collectée à 5,5 %	760	469	601	755	829
Différentiel de TVA	622	384	492	617	678

Source : Insee ; calculs : mission.

Tableau 19 : Estimation du différentiel de TVA collectée par les AOM en passant d'un taux de 10 % à un taux de 5,5 % (en M€)

Produit	2019	2020	2021	2022	2023
Transport ferroviaire	5 654	3 049	4 116	5 804	6 228
dont SLO domestiques	4 881	2 483	3 489	4 958	5 486
Transports urbains et suburbains de voyageurs	6 016	3 716	4 677	5 481	6 209
Transports routiers réguliers de voyageurs	2 143	1 769	2 135	2 434	2 629
Total hors SLO domestiques	8 932	6 051	7 439	8 760	9 580
TVA collectée à 10 %	893	605	744	876	958
TVA collectée à 5,5 %	491	333	409	482	527
Différentiel de TVA	402	272	335	394	431

Source : Insee, ART ; calculs : mission.

Or, dans les faits, cette moindre recette fiscale représente une perte pour les finances publiques qui affecterait également la part de TVA reversée par l'État aux collectivités. En 2023, toutes collectivités confondues, la fraction de TVA reversée a représenté un produit de 51,8 Md€, soit 45 % des recettes des collectivités locales issues de la fiscalité⁶⁶. La fraction de TVA reversée aux collectivités a été en forte hausse en 2023 (+ 27 %), du fait de la modification de leur panier de ressources avec la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour le bloc communal et les départements et de la progression de la TVA nationale. Sur cette fraction de TVA reversée, deux fractions peuvent être distinguées :

- ◆ une part qui concerne la compensation de la CVAE et qui comprend deux modalités :
 - une partie fixe, à hauteur de 10 Md€ en 2023, correspondant à la moyenne des recettes de CVAE sur les trois années précédentes et qui auraient été perçues en 2023 ;
 - une part dynamique, à hauteur de 0,4 Md€, corrélée à l'évolution de la TVA nationale ;
- ◆ une part de TVA qui préexistait à la réforme de la CVAE pour compenser les autres taxes et dotations et liée à la progression de la TVA nationale. Cette dernière représentait 41,5 Md€ en 2023.

Or, en 2023, la TVA nationale était estimée à 210 Md€ dans le PLF 2024. La part de TVA reversée aux collectivités et dépendant de la dynamique de TVA nationale représentait ainsi 20 % des recettes de TVA nationale. En faisant l'hypothèse d'un taux de TVA à 5,5 % sur les transports, les recettes de TVA nationale auraient été diminuées de 678 M€ et la TVA reversée aux collectivités aurait ainsi été réduite de 136 M€, soit de 0,3 %.

⁶⁶ DGFIP, Analyse de l'évolution des produits 2023 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales, mai 2024.

Enfin, en supposant des tarifs inchangés par les AOM, le gain net qui aurait pu être attendu en 2023 d'une baisse du taux de TVA à 5,5 % sur les transports aurait été de 295 M€ au niveau national. En revanche, cela s'accompagne d'un coût pour les finances publiques de 678 M€ (cf. *supra*).

3.2.2.5. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

Si l'on considère, comme il est suggéré par la proposition du GART, que les AOM ne répercutent pas la baisse de TVA sur leurs prix, les effets économiques et sociaux seraient marginaux pour les consommateurs. En effet, ces derniers ne verraient pas de baisse des prix des billets et le taux réduit de TVA à 5,5 % constituerait *in fine* une forme de subventionnement au secteur, sans être ciblée sur les acteurs les plus en difficulté ni ceux ayant les besoins d'investissement les plus importants. **Le gain pour les AOM qui découlerait de cette baisse de TVA ne serait pas nécessairement fléchi vers les SERM ou le secteur des transports.**

3.2.3. Mise en place d'une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour (TATS) sur le périmètre des SERM

3.2.3.1. Description de la mesure et contexte

La mesure examinée consiste à mettre en place une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour sur le périmètre des SERM. Cette mesure s'appliquerait donc à toutes les communes membres des SERM qui perçoivent déjà une taxe de séjour au titre de l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'idée de cette mesure est de faire contribuer davantage les touristes et les visiteurs d'affaires au financement des transports collectifs.

La taxe de séjour a été créée par la loi du 13 avril 1910 et est régie par les articles L. 2333-26 à L. 2333-47 du CGCT : elle est instituée à l'initiative des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. Deux types de taxe de séjour peuvent être instituées au choix, soit la taxe de séjour au réel soit la taxe de séjour forfaitaire :

- ◆ la taxe de séjour au réel (articles L. 2333-29 à L. 2333-31 du CGCT) : le vacancier règle à l'hébergeur la taxe de séjour en plus de la nuitée. Pour calculer son montant, il faut multiplier le tarif applicable à chaque catégorie d'hébergement par le nombre de nuitées constaté, puis par le nombre de personnes imposables ;
- ◆ la taxe de séjour forfaitaire (articles L. 2333-40 à L. 2333-41 du CGCT) : la taxe de séjour est réglée directement par l'hébergeur. Son montant varie en fonction du type d'hébergement, de la capacité d'accueil et des nuitées. Son coût peut être répercuté ou non sur le prix de l'hébergement.

Par la suite, une taxe départementale additionnelle à la taxe de séjour ou à la taxe séjour forfaitaire a été créée par la loi du 26 mars 1927 au bénéfice des départements sur le territoire desquels se trouvaient des stations hydrominérales et climatiques, dans le but d'améliorer les voies d'accès et la circulation. La possibilité d'instituer la taxe de séjour s'est élargie progressivement : aux communes de montagne en 1985, un an après aux communes littorales, en 1988 aux communes réalisant des actions de promotion touristique et, enfin aux communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels en 1995. Les EPCI qui respectent les conditions applicables aux communes ont obtenu la capacité de l'instituer à compter de l'année 1999.

La taxe de séjour s'applique aux personnes non domiciliées dans la commune. Le barème applicable, fixé par nuitée, est modulé selon le type d'hébergement et encadré selon un barème prévu à l'article L. 2333-30 du CGCT et présentant un tarif plancher et un tarif plafond pour chaque type d'hébergement. Ces tarifs sont actualisés chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Les tarifs de la taxe de séjour sont fixés par le conseil municipal de la commune ou par l'organe délibérant de l'EPCI, en tenant compte du barème fixé chaque année. Elle est collectée par les hébergeurs ou directement par les plateformes de location pour les loueurs non professionnels et reversée aux communes. Les tarifs plancher et plafonds journaliers sont les suivants pour 2024 :

- ◆ entre 0,70 € est de 4,60 € pour un palace ;
- ◆ entre 0,20 € et 0,60 € pour les hébergements de plein air (terrains de campings, emplacement pour camping-cars) ;
- ◆ entre 0,30 € et 3,30 € pour les autres hébergements (hôtels, meublés, résidences de tourisme, chambres d'hôte, villages de vacances, auberges).

En Île-de-France, une taxe additionnelle de 15 % s'applique de plein droit depuis le 1^{er} janvier 2019 en vertu de l'article L. 2531-17 du CGCT. Son produit est reversé à la Société des grands projets (SGP).

En outre, l'article 76 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a instauré une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour pour financer de nouveaux projets de lignes ferroviaires à grande vitesse :

- ◆ l'article L. 4332-4 du CGCT institue une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes. Le montant de cette taxe additionnelle est reversé à l'établissement public local Société de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur (SLNPCA) ;
- ◆ l'article L. 4332-5 du CGCT institue une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, de la Haute-Garonne, du Gers, des Hautes-Pyrénées, de l'Ariège, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne. Le montant de cette taxe additionnelle est reversé à l'établissement public local Société du grand projet du Sud-Ouest (SGPSO) ;
- ◆ l'article L. 4332-6 du CGCT institue une taxe additionnelle de 34 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans les départements de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales. Le montant de cette taxe additionnelle est reversé à l'établissement public local Société de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (SLNMP).

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2024, une taxe additionnelle de 200 % s'applique, au profit d'Île-de-France Mobilités (IDFM), conformément à l'article L.2531-18 du CGCT.

3.2.3.2. *Faisabilité pratique*

Cette mesure étant une taxe, elle devrait être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution, en spécifiant son affectation. Toutefois, la mise en œuvre d'une TATS sur le périmètre des SERM pose des problèmes de faisabilité pratique du fait de la complexité du circuit de recouvrement de cette taxe, qui serait renforcée par l'application d'une taxe additionnelle. En effet, elle est liquidée par un opérateur (hébergeur) qui calcule le montant de la taxe et la reverse au comptable public : l'une des difficultés pour le comptable public est d'identifier l'origine du montant, c'est-à-dire à quel titre la taxe est collectée et quelle part doit être allouée à quelle partie de la taxe ou de la surtaxe. En effet, en l'état actuel de la législation (article L. 2333-34 du CGCT), les obligations déclaratives incombant aux collecteurs ne prévoient pas que le reversement du produit collecté fasse l'objet d'une ventilation détaillant le produit de chaque taxe perçue, qu'il s'agisse de la taxe principale ou d'une taxe additionnelle. Ainsi, plus on rajoute de l'additionnel, moins il est aisé de savoir à quoi correspond le produit.

Par ailleurs, comme il s'agit d'une taxe locale dont la taxe principale est perçue par la commune, l'instauration de taxe additionnelle rend moins efficace la poursuite par la commune en cas d'impayé. Une commune qui a perçu son montant de taxe principale a peu d'incitation à poursuivre un hôtelier n'ayant pas payé sa surtaxe à la taxe de séjour si celle-ci est affectée à l'EPCI.

Comme pour les autres taxes, une taxe additionnelle ou une hausse de taux devra s'accompagner d'une décision quant à l'affectation de cette ressource (budget général ou fléchage sur les transports). Sur ce point, une analyse détaillée des différentes options est faite dans la partie 4.

3.2.3.3. *Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité*

En termes d'acceptabilité, pour le voyageur, du fait du niveau relativement bas de la taxe de séjour par rapport au tarif moyen des hébergements en France métropolitaine, une surtaxe de 34 % présenterait un surcoût relativement faible. Les effets macroéconomiques seraient marginaux du fait du faible montant de la taxe de séjour et de la part additionnelle qui serait ajoutée.

Une telle mesure pourrait particulièrement avoir du sens dans les territoires où les recettes tarifaires des AOM reposent en majorité sur les contributions des voyageurs occasionnels. En effet, cette taxe aurait alors un lien assez fort avec l'utilisation du réseau de l'AOM concernée.

La mise en œuvre de ces surtaxes qui s'empilent (à titre d'exemple, trois surtaxes sont applicables en Île-de-France) pose par ailleurs un problème de lisibilité du dispositif et de ses objectifs.

Du fait des difficultés pratiques inhérentes au recouvrement de cette taxe et à la mise en place d'une tranche additionnelle, la mission a fait le choix de ne pas en chiffrer le rendement. Cette surtaxe est par ailleurs déjà appliquée sur les territoires de certains SERM étudiés par la mission dans son échantillon pour financer les investissements relatifs aux grands projets qui entrent dans le périmètre d'une ligne nouvelle. Il s'agit de ceux situés dans les périmètres des projets de grande ligne cités ci-dessus : GPSO, LNPCA et LNMP.

3.2.4. Mesures ayant trait à la taxation de la « survalorisation » immobilière

3.2.4.1. Description et contexte de la mesure

Plusieurs propositions de taxes additionnelles ont vocation à capter la survalorisation immobilière que génèreraient des projets de chocs d'offre comme les SERM, au profit des AOM. Ces propositions exprimées portent en particulier sur des taxes qui relèvent pour la plupart de la fiscalité locale :

- ◆ augmentation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)⁶⁷ ;
- ◆ mise en place d'une taxe spéciale d'équipement (TSE). À titre d'exemple, elle a été instituée par la loi de finances pour 2023⁶⁸ pour le financement de la ligne à grande vitesse (LGV) du GPSO et son produit est fixé à 29,5 Md€ à répartir entre les quatre composantes ci-dessous pour les habitations et entreprises situées dans les communes situées à moins de 60 minutes par véhicule automobile d'une gare desservie par la future LGV, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à ces communes et à leurs EPCI. Elle est constituée de quatre composantes :
 - surtaxe à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)⁶⁹ ;
 - surtaxe à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)⁷⁰ ;
 - surtaxe à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) ;
 - surtaxe à la cotisation foncière des entreprises (CFE).
- ◆ mise en place d'une taxe spéciale complémentaire à la CFE. Il s'agit d'une taxe additionnelle à la TSE mise en place pour financer le projet de ligne GPSO. Elle s'applique uniquement à la CFE. Elle a été introduite par la loi de finances pour 2023⁷¹, inscrite au CGI à l'article 1609 I, au sein de la 2^{ème} Partie (« impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes »), à la section IV nonies « Taxes spéciales perçues au profit de la Société du Grand Projet du Sud-Ouest ». Son produit fixé à 21,5 M€ pour 2024.

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 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 Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁶⁹ Articles 1380 à 1391 E du CGI.

⁷⁰ Il existe par ailleurs une majoration facultative de la TFPNB qui consiste à augmenter la valeur locative des terrains nus constructibles selon le document d'urbanisme forfaitairement. Elle renchérit le coût de détention des terrains nus constructibles pour les propriétaires soumis à la taxe foncière non bâtie qui sont donc incités à construire ou céder leur bien pour un projet, plutôt que de le conserver nu. L'objectif est de lutter contre la rétention foncière et d'inciter à la densification résidentielle. Cet outil peut être voté dans les communes et EPCI à fiscalité propre dotés d'un PLU(i), POS ou d'une carte communale. Cette majoration pourrait être un levier pour encourager la densification autour des gares/stations des SERM. Des travaux ont montré que, pour la collectivité, le dispositif est efficace sur les communes l'ayant instauré : une accélération des mutations est observée débouchant sur une sortie du régime optionnel dans les 2 à 5 ans suivant sa première instauration (Guelton, Leroux, 2016). Le montant du produit fiscal va dépendre de la taille de la commune et du nombre de propriétés assujetties. En pratique, le produit fiscal est souvent faible (quelques milliers €) et décroît au fil de la libération des terrains. *Source : fiche du « Panorama de la fiscalité à effet levier sur le foncier » du CEREMA, <https://outil2amenagement.cerema.fr/ressources/guides-fiches/fiscalite-et-foncier-la-majoration-la-taxe-fonciere-sur-les-proprietes-non->*

⁷¹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Le rapport IGF-IGEDD sur Île-de-France Mobilités (IDFM) indiquait que l'existence de plus-values foncières liées aux seules ouvertures de nouvelles infrastructures de transport en commun n'est pas démontrée ou alors leur captation interviendrait trop tardivement⁷².

3.2.4.2. *Cadre et faisabilité juridique*

L'idée d'une taxe permettant de capter les plus-values immobilières générées par l'installation de projets de transport a fait l'objet de plusieurs tentatives par le passé (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Historique des propositions sur la taxation des plus-values immobilières

L'article 64 de la loi Grenelle II⁷³, abrogé en 2015⁷⁴, avait rendue possible l'instauration par les AOM, d'une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre et d'infrastructures ferroviaires. D'après ce même article, l'assiette de la taxe était un montant égal à 80 % de la différence entre, d'une part, « *le prix de cession défini à l'article 150 VA [du code général des impôts (CGI)] et, d'autre part, le prix d'acquisition défini à l'article 150 VB du CGI. Le prix d'acquisition ainsi que les dépenses et frais retenus en majoration de ce prix sont actualisés en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques à la date de l'acquisition du bien ou de la réalisation* ». Le taux de la taxe était fixé à 15 % pour les AOM locales, 5 % pour les régions et 5 % pour l'État lorsque les biens cédés sont situés à une distance de 800 mètres d'une entrée de gare de voyageurs. Lors que la distance est de moins de 1 200 mètres, le taux est de 7,5 % pour les AOM locales, 2,5 % pour la région et 2,5 % pour l'État. Le montant de la taxe ne peut excéder 5 % du prix de cession. Le dispositif avait été codifié à l'article 1609 Nonies F du CGI.

D'après le rapport Duron⁷⁵, l'abrogation de ce dispositif était fondée sur les inconvénients suivants :

- atteinte à la propriété, notamment en ce qui concerne les résidences principales dont la plus-value n'était pas taxée jusqu'ici ;
- complexité de mise en œuvre ;
- effet contreproductif si la taxe dissuade les acquéreurs de s'installer près des gares, ou
- il accentue la rétention des ressources foncières ;
- difficultés de détermination du périmètre d'application des taxes (évaluation de la distance par rapport aux infrastructures ferroviaires) ;
- la multiplication des taxes affectées pesant sur les cessions de biens immobiliers conduit à un empilement d'impositions nuisible à la lisibilité du système fiscal et est susceptible d'accentuer les comportements de rétention des ressources foncières.

Source : Mission.

♦ Augmentation des DMTO

Les droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière (droits de mutation à titre onéreux (DMTO)) sont payés lors d'une transaction immobilière. Ils sont calculés sur la base du prix de vente du bien et payés par l'acheteur ou le vendeur. Ils sont perçus par les notaires qui les reversent ensuite au Trésor public.

⁷² Annexe III, section 5, « *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* ».

⁷³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁷⁴ Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 (article 20).

⁷⁵ Rapport sur le modèle économique des transports collectifs, juillet 2021.

L'assiette des DMT0 est constituée de l'ensemble des prix de vente des biens immobiliers. Certaines exemptions sont toutefois prévues dans certains cas. Il existe trois régimes de droits de mutation immobiliers :

- ◆ le régime de droit commun, il s'applique aux mutations à titre exclusivement onéreux d'immeubles anciens et de terrains non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Ce régime inclut :
 - un taux compris entre 3,80 % et 4,50 % revenant au département ;
 - un taux de 1,20 % revenant à la commune ;
 - une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la publicité foncière sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux et locaux de stockage au profit de la région Île-de-France dont le taux est fixé à 0,60 %.Cela représente en tout un taux de 5,70 % hors Île-de-France.
- ◆ le régime dérogatoire, il s'applique aux mutations à titre onéreux d'immeubles neufs et assimilés de biens achetés en vue d'une revente rapide et de terrains soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi qu'à certaines mutations d'immeubles à titre gratuit (donations). Ce régime inclut un taux de 0,70 % revenant au département. Les mutations immobilières à titre gratuit représentent environ 40 % de l'assiette de ce régime en moyenne sur l'ensemble de la France. Compte tenu des poids respectifs des mutations à titre onéreux (60 %) et gratuit (40 %), le taux moyen s'établit à 0,66 % ($= 0,70\% * 60\% + 0,60\% * 40\%$) ;
- ◆ l'exonération des droits de mutation, ce régime s'applique principalement aux acquisitions de l'État, des collectivités locales et de certains établissements publics.

En outre, les inscriptions d'hypothèques donnent lieu à perception d'un droit, égal à celui du régime dérogatoire de droits sur les mutations à titre onéreux, soit 0,70 %.

En 2023, les DMT0 perçus par les départements s'élevaient à 13,0 Md€, et 3,1 Md€ pour les communes⁷⁶. Entre 2012 et 2021 (hors années 2013 et 2020) les DMT0 ont connu une tendance à la hausse. Cependant, leur caractère procyclique les rend particulièrement sensibles à la conjoncture économique. Cela est visible en 2022, lorsque l'accélération de l'inflation a provoqué une hausse des taux d'intérêts et celle des coûts de construction et de rénovation de logements, a engendré une baisse significative du nombre de transactions immobilières et des prix au m², réduisant fortement les recettes issues des DMT0 entre 2022 et 2023, puisqu'elles sont passées de 16,8 Md€ à 13,0 Md€.

Cette mesure concernerait l'augmentation de taux d'une taxe, elle devrait être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution.

◆ Mise en place de la TSE

D'après les articles 1607 bis et ter du CGI, il est perçu une TSE au profit des établissements publics fonciers locaux mentionnés à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, des établissements publics fonciers d'État et d'établissements publics particuliers comme la SGP ou la SGPSO⁷⁷. Si cette proposition était retenue, elle nécessiterait la création d'une structure bénéficiaire par voie législative.

⁷⁶ Bulletin d'information statistique n°190, novembre 2024, DGCL « Les droits de mutation à titre onéreux des départements en 2023 ».

⁷⁷ Article 1609 H du CGI.

Le produit de chaque TSE est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public foncier (EPF)⁷⁸ dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant résidant dans le périmètre de l'établissement. Ce produit est par ailleurs plafonné par la loi pour la TSE affectée aux EPF d'État ainsi que celle affectée aux établissements publics « article 4 »⁷⁹, SGP et SGPSO.

L'article 1607 A du CGI liste les exonérations de la part de TSE additionnelle à la TFPNB :

- ◆ terres ;
- ◆ prés et pairies naturels, herbages et pâturages ;
- ◆ vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes, etc. ;
- ◆ vignes ;
- ◆ bois, aulnaies, saussaies, oseraies, etc. ;
- ◆ landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues, etc. ;
- ◆ lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, etc., canaux non navigables et dépendances (salins, salines et marais salants) ;
- ◆ jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières, etc.

La liste des communes concernées par la TSE devra être définie par arrêté ministériel en se fondant sur des critères d'intérêt des communes à la réalisation de l'équipement concerné ou des services déployés.

Les TSE sont établies selon les règles applicables à la taxe principale à laquelle elles s'ajoutent. Les taux des taxes composant la TSE sont définis par le montant total. Les établissements qui perçoivent la TSE arrêtent le produit attendu global, qui est réparti entre les quatre taxes auxquelles il se rattache. Le taux d'imposition est ensuite calculé par l'administration⁸⁰.

Cette mesure étant une taxe, elle devrait être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution.

◆ Mise en place d'une taxe complémentaire à la TSE sur la CFE

Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'établissement public SGPSO, perçoit une taxe spéciale complémentaire (code général des impôts (CGI), art. 1609 I) à la TSE. Le produit de cette taxe est fixé dans le même article du CGI. Le montant est actualisé au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans la loi de finances de l'année.

L'instauration d'une taxe complémentaire à la TSE sur la CFE implique au préalable la mise en place d'une TSE sur le territoire.

Cette mesure étant une taxe, elle devrait être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution.

⁷⁸ Une grande partie du territoire est déjà couverte par des EPF locaux ou d'État : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Carte-les-etablissements-publics-fonciers.pdf>.

⁷⁹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

⁸⁰ Source : Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-IF-AUT-70-19/06/2024.

3.2.4.3. *Faisabilité pratique*

Comme pour les autres mesures, une taxe additionnelle ou une hausse de taux devrait s'accompagner d'une décision quant à l'affectation de cette ressource (budget général ou fléchage sur les transports). Sur ce point, une analyse détaillée des différentes options est faite dans la partie 4.

Pour les DMTO un choix devra être fait afin d'arbitrer si la hausse s'applique aux taux départementaux ou communaux ou les deux. Par ailleurs, dans tous les départements sauf l'Indre, le Morbihan et Mayotte, les taux sont déjà aux taux plafonds, toute augmentation nécessiterait de relever ces plafonds légaux.

Concernant la proposition sur la TSE, à l'image de celle mise en place pour la SGPSO, un critère devra être mis en place pour identifier les communes se situant dans le périmètre de taxation. Le critère mis en place sur SGPSO est le suivant : la commune se situe à moins de 60 minutes par véhicule automobile d'une gare desservie par la future ligne à grande vitesse. Cette condition de zonage est essentielle puisqu'il s'agit d'un des éléments permettant de justifier l'adéquation entre la zone sur laquelle la TSE serait perçue et la finalité socio-économique du projet. En effet, l'avis du Conseil d'État portant sur une contribution au financement de grandes infrastructures n°ECOE2131231X, en date du 5 novembre 2021, confirme l'importance de justifier la cohérence du critère géographique dans la mise en place d'une TSE : *« l'exigence d'asseoir la taxe sur des critères à la fois objectifs et rationnels au regard de la nature du projet financé par la taxe impose qu'il existe une cohérence suffisamment démontrée entre les caractéristiques de l'imposition et les effets attendus de la dépense, parmi lesquels peuvent être prises en compte les retombées économiques du projet »*. Une analyse détaillée des conditions posées par le Conseil d'État sur le zonage des taxes est proposée en partie 3.2.5.2 ci-dessous.

Cependant, pour les SERM, la définition d'un critère est plus complexe du fait de leur nature multimodale et de l'absence de définition précise du périmètre. Ainsi, l'instauration d'une TSE ne pourrait se faire que sous réserve d'un critère permettant de justifier le lien entre ce dernier et les bénéfices attendus de ces infrastructures.

Par ailleurs, du fait de la composition de sa base par quatre taxes, la TSE se heurte à une forte complexité lors de sa mise en œuvre. En effet, les produits des TSE perçues par les établissements publics fonciers locaux d'État ou locaux sont répartis entre les taxes foncières, la THRS et la CFE proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort de ces établissements. Cette répartition est obtenue en multipliant le produit total attendu de la TSE par le rapport existant entre

- ◆ d'une part, les recettes nettes que la taxe a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et des EPCI dotés ou non d'une fiscalité propre situés, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, dans le ressort géographique de l'établissement public ;
- ◆ et d'autre part, les recettes totales que l'ensemble des quatre taxes a procurées à ces mêmes communes et EPCI la même année.

En outre, d'après l'article 1636 B octies du CGI, les recettes de CFE sont majorées⁸¹ et celles de la THRS⁸² et TFPB⁸³ sont minorées.

L'ensemble de ces règles crée un effet de chaîne entre ces quatre taxes, rendant complexe et coûteuse chaque modification d'une d'elle.

La création d'une nouvelle TSE s'accommoderait mal des récentes évolutions de la fiscalité locale. Les réformes liées à la suppression de la TH et à la baisse des impôts de production ont pour effet de réduire le potentiel de répartition des TSE qui seraient instituées. Le produit de nouvelles TSE serait en effet réparti entre moins de contribuables et se concentrerait davantage sur les redevables de la TFPB, en particulier les ménages.

Par ailleurs, l'instauration d'une nouvelle TSE sur le périmètre SERM pourrait constituer un doublon avec des TSE existantes affectées à des établissements publics situés sur le même territoire⁸⁴, ce qui alourdirait cette fiscalité additionnelle et nuirait à la lisibilité de l'imposition principale à laquelle elle est rattachée (TF, TH ou CFE) avec une succession de TSE rattachées.

Enfin, les TSE sont perçues par des EPF locaux et d'État. Afin de pouvoir affecter cette ressource au SERM, il sera nécessaire de créer des structures pouvant percevoir la ressource et arrêter le produit souhaité de la TSE.

⁸¹ En application du II de l'article 1636 B octies du CGI, les recettes de CFE sont majorées :

- du montant, correspondant au montant antérieurement versé en application du I du D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999, perçu l'année précédente par les communes au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 du CGCT ou par les EPCI à fiscalité propre au titre de la part de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du CGCT ;
- de la compensation prévue au B de l'article 26 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 versée au titre de l'année précédente en contrepartie de la réduction de la fraction imposable des recettes visée au 2° de l'article 1467 du CGI ;
- et de la différence entre :
- d'une part, la somme des compensations relais communale et intercommunale, versées en application du II de l'article 1640 B du CGI, afférentes aux établissements situés dans le territoire de chaque établissement public bénéficiaire de la TSE ;
- et d'autre part, le produit de la CFE au titre de l'année 2010 afférent à ces mêmes établissements.

⁸² En application du II de l'article 1636 B octies du CGI, les recettes de THRS sont minorées du produit entre :

- d'une part, la différence entre le montant des recettes de TH en 2011 (A) et le montant des recettes que la TH aurait procurées en 2011 si les taux de 2010 avaient été appliqués (B) ;
- et d'autre part, le rapport entre le montant des recettes de THRS en 2020 (C) et le montant des recettes de TH en 2020 (D) ;
- le cas échéant, du montant que la majoration de cotisation de THRS (CGI, art. 1407 ter ; BOI-IF-TH-70) a procuré au titre de l'année précédente à l'ensemble des communes situées dans le ressort de l'établissement public.

⁸³ En application du II de l'article 1636 B octies du CGI, les recettes de TFPB sont minorées de la différence entre :

- d'une part, le montant des recettes que la taxe aurait procuré si les taux 2010 avaient été appliqués (A) ;
- et d'autre part, le montant des recettes que la taxe aurait procuré, avec les mêmes taux, si l'abattement d'un tiers sur les valeurs locatives des usines nucléaires, prévu à l'article 1518 A du CGI dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009, n'avait pas été supprimé (B).

Les recettes sont également minorées (CGI, art. 1636 B octies, II) :

- pour les communes à l'exception de la Ville de Paris (CGI, art. 1656 quater, IV), du montant des recettes que la TFPB aurait procuré si le taux départemental de 2020 avait été appliqué ;
- pour la seule Ville de Paris, du montant de recettes que cette même taxe aurait procuré si le taux départemental de 2018 avait été appliqué.

⁸⁴ Il y a des EPF sur la quasi-totalité des 24 projets de SERM labellisés.

3.2.4.4. *Rendement estimé de la mesure***Encadré 4 : Données utilisées pour le chiffrage de l'augmentation des DMTO**

Le chiffrage des rendements de DMTO repose sur les données de Demandes de valeurs foncières (DVF). Ces données, publiées en libre accès par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), fournissent des informations détaillées sur les mutations immobilières, incluant les prix de vente, les caractéristiques des biens et les localisations géographiques. L'unité statistique de la base DVF est la mutation à titre onéreux, identifiée par un numéro de disposition, permettant notamment de distinguer des mutations appartenant au même acte. Un acte retrace un ou plusieurs événements juridiques et/ou fiscaux qui portent sur une ou plusieurs personnes et/ou un ou plusieurs biens. Un acte est composé d'une ou plusieurs mutations, qui se définit par un changement de propriétaire pour un bien immobilier.

Ces données sont issues des actes notariés et des informations cadastrales concernant les transactions immobilières intervenues au cours des cinq dernières années sur le territoire métropolitain et les DROM, à l'exception de l'Alsace, de la Moselle et de Mayotte. Par conséquent, ces données ne permettent pas de chiffrer les rendements attendus des DMTO sur le périmètre de SERM autour de Strasbourg.

La dernière mise à jour de la base DVF met à disposition les données des mutations immobilières du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2024. Le chiffrage annuel des DMTO repose donc sur l'assiette des mutations immobilières effectuées entre le 1^{er} juillet 2023 et le 30 juin 2024. Uniquement les mutations se rapportant au régime commun des DMTO sont conservées pour déterminer l'assiette fiscale des DMTO, excluant donc les mutations au titre de vente en l'état futur d'achèvement, d'échange, d'adjudication ou d'expropriation.

Le chiffrage consiste à estimer le rendement additionnel provenant de l'augmentation d'un point des droits de mutation à titre onéreux sur le périmètre des SERM inclus dans l'échantillon. Pour chaque projet de SERM, ne sont conservées dans les données DVF que les mutations ayant eu lieu dans une commune appartenant au périmètre du projet. Les taux de DMTO sont appliqués à la valeur foncière de chaque mutation et agrégés au niveau du ressort territorial du projet de SERM.

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Deux scénarios de chiffrage sont retenus selon l'hypothèse d'évolution de l'assiette des DMTO dans le cadre des projets de SERM :

- ◆ scénario à assiette fixe : le chiffrage est réalisé en prenant l'assiette des mutations immobilières effectuées entre le 1^{er} juillet 2023 et le 30 juin 2024 ;
- ◆ scénario à assiette croissante (+5 %) : conformément à l'idée que les investissements dans les infrastructures de transport permettent une survalorisation immobilière, l'augmentation des recettes des DMTO dans le périmètre des SERM peut également provenir d'une hausse de l'assiette (en volume ou en valeur). Ce scénario vise à estimer les hausses de recettes des DMTO sur une assiette en hausse. Le niveau de croissance de l'assiette retenue se fonde sur l'estimation réalisée dans le cadre de la mission IGF – IGEDD sur IdFM (Cf Annexe III). Néanmoins, l'assiette annuelle des DMTO étant pro-cyclique, elle peut également décroître pour des raisons exogènes aux projets de SERM, notamment au vu de la situation actuelle du marché de l'immobilier. Le montant annuel total des DMTO perçu par les départements est ainsi passé de 16,8 Md€ en 2022 à 13 Md€ en 2023⁸⁵.

Le rendement des DMTO est reconstitué à partir des valeurs immobilières des mutations présentes dans les données et des taux en vigueur pour le régime de droit commun. Ces taux sont au plafond de 1,20 % pour toutes les communes, et de 4,50 % pour tous les départements à l'exception de l'Indre et du Morbihan, pour lesquels le taux en vigueur est à 3,80 %. **Une augmentation d'un point est simulée sur la base de ces taux.** L'assiette fiscale étant la même pour le département et le bloc communal, les recettes de cette hausse additionnelle peuvent être affectées indifféremment à l'un comme à l'autre.

⁸⁵ Bulletin d'information statistique n°190, novembre 2024, DGCL « Les droits de mutation à titre onéreux des départements en 2023 ».

Les résultats des chiffrages d'une augmentation des DMTO sont très dépendants de l'assiette retenue. Celle-ci est déterminée dans le cas présent à partir de données de 2023 et 2024. En revanche, la tendance du marché de l'immobilier suppose une situation moins dynamique dans les années à venir que cette situation de référence. **Les chiffrages retenus représentent probablement la fourchette haute des recettes de DMTO qui peuvent être attendues.**

Une augmentation de 5 % de l'assiette des DMTO, qui serait générée par une augmentation de la valeur immobilière ou du nombre de mutations suite à la mise en place d'un SERM, représente une augmentation équivalente à 30 % des rendements additionnels obtenus par une hausse des taux d'un point. Une telle augmentation de l'assiette cumulée à une même augmentation des taux permettrait d'obtenir des rendements additionnels supérieurs à 100 M€ pour les territoires concernés par les projets de SERM de Lille, Nice et Bordeaux.

Tableau 20 : Rendements d'une hausse de 1 point de DMTO et d'une augmentation de l'assiette des DMTO à partir des valeurs immobilières de 2023 (M€)

Mesure	SERM Grenoble	SERM Lille	SERM Nice	SERM Bordeaux	SERM Toulouse
Rendement actuel DMTO	149,87	447,89	593,39	453,41	286,11
Rendement additionnel d'un point de DMTO	26,29	78,58	104,10	79,55	50,19
Rendement additionnel d'une augmentation de 5% de l'assiette des DMTO	7,49	22,39	29,67	22,67	14,31
Rendement additionnel d'une augmentation de 5% de l'assiette des DMTO et d'1 point de DMTO	35,10	104,90	138,98	106,19	67,01

Source : Base de données DVF. Calculs : Pôle science des données de l'IGF. Note : La troisième ligne fait référence au scénario à assiette croissante (+5 %) décrit ci-dessus.

Le rendement estimé des DMTO sur les périmètres des SERM entre juillet 2023 et juin 2024 varie de 150 M€ pour le SERM de Grenoble à 593 M€ sur le périmètre du SERM de Nice (cf. tableau 20). Outre l'étendue des périmètres des SERM respectifs, ces différences s'expliquent principalement par la valorisation immobilière de ces territoires. Les DMTO sur cette même période représentent 153 € par habitant sur le périmètre du SERM de Lille contre 538 € par habitant sur le périmètre du SERM de Nice.

Un replafonnement des taux de DMTO pour les communes entrant dans le périmètre d'un SERM de l'ordre d'un point de plus permettrait de lever des montants entre 26 M€ sur le territoire autour de Grenoble et 104 M€ sur le périmètre du SERM de Nice.

Encadré 5 : Données utilisées pour le chiffrage d'une Taxe spéciale d'équipement et d'une surtaxe à la TFPB, à la TFPNB, à la CFE et à la THRS

Le chiffrage des rendements attendus d'une TSE pour les six projets de SERM inclus dans l'échantillon s'appuie sur les périmètres définis précédemment. Les périmètres des SERM étudiés n'étant pas encore arrêtés, le présent chiffrage repose sur une analyse au niveau communal des municipalités incluses dans les périmètres et non sur un critère de distance isochrone à une gare desservie par le SERM, à la différence du GPSO.

Les données utilisées pour cette analyse proviennent du fichier de Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) pour l'année 2023. Ce fichier rassemble l'ensemble des données de fiscalité directe locale issues des émissions des rôles généraux et des rôles manuels primitifs par taxe et par commune. Il intègre également les impôts économiques auto-liquidés. Ces données concernent exclusivement les impositions primitives, c'est-à-dire ne tiennent pas compte des impositions supplémentaires consécutives à des omissions ou insuffisances de l'imposition initiale.

En particulier, ce fichier contient les variables de base fiscale, de taux appliqués et de recettes perçues pour chacune des quatre taxes composant la TSE. Sont distinguées les bases fiscales, les taux et les recettes qui reviennent aux communes, aux syndicats ou organismes assimilées, et aux intercommunalités ainsi que les bases, taux et recettes levées au titre de la TSE.

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Concernant le chiffrage des rendements attendus d'une TSE, les besoins de financements des six projets de SERM de l'échantillon ne sont pas définis à ce stade d'avancement des projets, il n'est donc pas possible de reproduire le schéma de détermination des taux de composantes de la TSE à partir d'une répartition proportionnelle du produit espéré en calibrant précisément les taux à appliquer. À l'inverse, il est possible de chiffrer des rendements additionnels pouvant être attendus à partir d'une modification *a priori* des taux de TFPB, TFPNB, CFE et THRS. Cette approche donne une idée de l'ampleur de la modification des taux de TSE nécessaire pour obtenir le produit conforme aux besoins de financement des SERM.

Les données REI nous permettent donc de distinguer trois types de simulations :

- ◆ le chiffrage du rendement additionnel obtenu suite à l'augmentation d'un point des taux de TFPB, TFPNB, CFE et THRS, au niveau communal et intercommunal. L'objectif est d'estimer les rendements qui peuvent être attendus d'une hausse de la taxation sur la base de ces taxes, sur la base des assiettes fiscales de 2023 ;
- ◆ le chiffrage du rendement additionnel obtenu à la suite de l'augmentation des TSE préexistantes sur les périmètres des SERM de l'ordre de 0,1 point, afin d'estimer les rendements qui peuvent être attendus de cette taxe additionnelle. En effet, un taux de TSE s'applique déjà à une majorité de communes présentes sur le périmètre des SERM (cf. tableau 21). Bien que le périmètre d'application de ces TSE ne recoupe pas les périmètres des SERM, et que le produit de cette taxe soit affecté majoritairement à des établissements publics distincts de ceux qui pourraient être mis en place pour les SERM⁸⁶, les estimations s'appuient sur les taux et assiettes de TSE existants pour chiffrer les recettes additionnelles attendues d'une augmentation de 0,1 point de TSE⁸⁷. Dans le cas des SERM de Toulouse et de Bordeaux, les taux de TSE appliqués au titre du GPSO sont isolés. L'assiette de cette TSE étant spécifique au GPSO et ne concernant pas l'intégralité des communes dans le périmètre de ces SERM, elle n'est pas prise en compte dans les chiffrages ;
- ◆ la détermination des taux de TSE à appliquer à la suite de la fixation d'un produit attendu de cette taxe. Cette approche correspond à la réalité de la mise en place d'une TSE, pour laquelle un rendement souhaité est arrêté, réparti ensuite entre les quatre composantes de la TSE, proportionnellement à leur part dans les recettes totales de l'année précédente. Les taux additionnels de TFPB, de TFPNB, de CFE et de THRS à appliquer sont fixés de manière à correspondre aux produits attendus.

Les rendements additionnels pour ces trois cas de simulations sont reportés pour chacune des quatre taxes, y compris pour les chiffrages concernant la TSE.

Tableau 21 : Taux moyens de TFPB, TFPNB, CFE et THRS en vigueur sur le périmètre des SERM et taux en vigueur au titre de TSE préexistantes, en %

Taux en vigueur	SERM Bordeaux	SERM Grenoble	SERM Lille	SERM Nice	SERM Strasbourg	SERM Toulouse
TFPB	39,704	40,807	44,649	26,383	28,990	46,778
TFPB TSE	0,166	0,255	0,196	0,182	0,213	0,249
TFPB TSE GPSO	0,318	-	-	-	-	0,318
TFPNB	57,598	66,903	66,058	38,283	68,667	106,687

⁸⁶ Hormis la SLNPCA, SLNPM et SGPSO, les TSE sont affectés à des EPF.

⁸⁷ Il s'agit ici d'une méthodologie consistant à se placer dans une situation fictive où les taux additionnels de TSE déjà mis en place pour les EPF régionaux dans les régions de l'échantillon seraient augmentés de 0,1 point. La mission souligne que cette méthode est uniquement présentée pour obtenir un ordre de grandeur de ce que représenterait 0,1 point supplémentaire sur les TSE déjà existantes et non pour indiquer une quelconque faisabilité ou pertinence d'un tel chiffrage.

Annexe IV

Taux en vigueur	SERM Bordeaux	SERM Grenoble	SERM Lille	SERM Nice	SERM Strasbourg	SERM Toulouse
TFPNB TSE	0,564	0,592	0,34	0,37	0,816	0,912
TFPNB TSE GPSO	1,050	-	-	-	-	1,050
CFE	26,815	28,382	29,236	29,637	23,737	33,871
CFE TSE	0,632	0,920	0,853	0,750	0,978	0,859
CFE TSE GPSO	0,212	-	-	-	-	0,212
THRS	22,640	20,625	30,429	22,636	23,106	25,102
THRS TSE	0,099	0,140	0,145	0,127	0,227	0,161

Source : REI 2023, calculs : Pôle Science des données. Note : Les taux de TSE levée au titre du GPSO ne concernent pas l'ensemble des communes dans le périmètre des SERM de Bordeaux et de Toulouse. Les taux de TSE ne sont pas homogènes entre les communes dans le périmètre du SERM de Grenoble. Les montants reportés dans le tableau sont donc des moyennes. Note de lecture : Le taux moyen de TFPB appliqué par les communes sur le périmètre du SERM de Grenoble était de 40,8 % en 2023, et la taxe additionnelle à la TFPB au titre de la TSE s'élevait à 0,255 % en moyenne.

Les taux additionnels de TFPB, TFPNB, CFE et THRS au titre de la TSE étant très inférieurs aux taux classiques appliqués (cf. tableau 21), les recettes levées au titre de la TSE sont bien inférieures aux recettes des quatre autres taxes. Sur chaque périmètre de SERM, la TFPB rapporte le rendement le plus important, suivi de la CFE, de la THRS et de la TFPNB (cf. tableau 22).

Étant donné l'importance de son assiette, une hausse d'un point de TFPB pourrait apporter des recettes supplémentaires entre 27 M€ et 47 M€ selon les SERM. Les rendements additionnels pouvant être attendus d'une hausse d'un point de TFPNB sont de l'ordre du million d'euros voire moins selon les projets de SERM. Une même augmentation de la CFE pourrait rapporter entre 3,6 M€ pour le SERM de Grenoble et 9,2 M€ pour le SERM de Lille. Les rendements additionnels provenant d'une augmentation d'un point de la THRS sont très différents entre les SERM de Grenoble ou Strasbourg (environ 1,2 M€) et le SERM de Nice (15,4 M€), où le nombre de résidences secondaires est important.

Outre des différences de caractéristiques des territoires concernés par l'un des six projets de SERM en termes d'occupation foncière, l'étendue du périmètre du SERM influence également les rendements. En particulier, le périmètre du SERM de Grenoble est peu étendu. Par habitant, le montant du rendement additionnel obtenu de la hausse d'un point de TFPB représente 31 € sur ce périmètre, contre 16 € sur le territoire couvert par le SERM de Lille.

Tableau 22 : Rendements d'une hausse de 1 point des taxes locales, en M€

Mesure	SERM Bordeaux	SERM Grenoble	SERM Lille	SERM Nice	SERM Strasbourg	SERM Toulouse
Rendement TFPB 2023	1 033,9	653,7	1 373,6	766,9	565,3	1 025,6
Rendement TFPB additionnel	30,9	26,5	46,9	45,8	34,1	38,9
Rendement TFPNB 2023	23,7	9,5	26,4	3,4	21,5	19,1
Rendement TFPNB additionnel	0,9	0,3	1,1	0,3	0,7	0,4
Rendement CFE 2023	200,2	102,9	294,4	164,4	137,5	241,9
Rendement CFE additionnel	6,1	3,6	9,2	5,6	6,5	6,3
Rendement THRS 2023	68,5	17,7	53,6	183,8	21,2	39,2
Rendement THRS additionnel	4,9	1,2	2,8	15,4	1,2	2,3

Source : REI 2023 Calculs : Pôle Science des Données

Annexe IV

Des taux additionnels de TFPB, TFPNB, CFE et THRS au titre de la TSE sont déjà en vigueur pour les EPF des régions concernées par les six SERM de l'échantillon. Si une hausse de 0,1 point était appliquée sur ces taux additionnels déjà mis en place au profit des EPF régionaux⁸⁸, le rendement représenterait par exemple 3,59 M€, 0,03 M€, 3,99 M€ et 0,24 M€ sur les composantes TFPB, TFPNB, CFE et THRS de la TSE, sur le périmètre du SERM de Strasbourg (cf. tableau 23). Une hausse de 0,1 point des taux de TSE déjà existantes sur le périmètre des SERM de l'échantillon permettrait d'obtenir des recettes supplémentaires comprises entre 1,27 M€ sur le périmètre du SERM de Grenoble et 3,70 M€ sur le périmètre du SERM de Nice. Cela représenterait une contribution supplémentaire respective de 1,5 € et 3,3 € par habitant.

Tableau 23 : Rendements d'une hausse de 0,1 point des composantes de la TSE (M€)

Mesure	SERM Bordeaux	SERM Grenoble	SERM Lille	SERM Nice	SERM Strasbourg	SERM Toulouse
Rendement TFPB – TSE 2023	3,59	4,26	4,95	4,34	3,33	7,08
Rendement TFPB – TSE additionnel	2,17	0,94	2,56	2,40	1,62	1,89
Rendement TFPNB – TSE 2023	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02
Rendement TFPNB – TSE additionnel	0,01	0,00	0,01	0,02	0,00	0,01
Rendement CFE – TSE 2023	3,99	4,45	7,98	4,38	5,35	8,26
Rendement CFE – TSE additionnel	0,63	0,27	0,94	0,58	0,56	0,67
Rendement THRS – TSE 2023	0,24	0,14	0,19	0,88	0,14	0,42
Rendement THRS – TSE additionnel	0,24	0,06	0,13	0,70	0,06	0,12
Total rendement additionnel TSE	3,05	1,27	3,64	3,70	2,24	2,69

Source : REI 2023, calculs : Pôle Science des Données de l'IGF.

Une autre approche permet de se rapprocher du fonctionnement réel de la mise en place d'une TSE affectée au financement d'un projet de SERM. Il s'agit d'abord de déterminer un produit de TSE souhaité et ensuite d'en répartir la charge entre ses quatre composantes, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente aux communes et aux EPCI concernés. Les besoins de financements des SERM n'étant pas arrêtés, **un produit annuel de 10 M€ est choisi ici afin de réaliser des chiffrages génériques et estimer les implications de la mise en place d'une nouvelle TSE dédiée au financement des SERM.** Pour chaque SERM, le produit de 10 M€ est réparti entre les quatre composantes de la TSE selon les parts que chacune représente dans le produit total (cf. tableau 24). **Du fait de cette clé de répartition, le produit d'une TSE dédiée aux différents projets de SERM reposerait à plus de trois quarts sur la TFPB, à hauteur de 7,7 M€ en moyenne** (cf. tableau 25).

Tableau 24 : Part de la TFPB, de la TFPNB, de la CFE et de la THRS dans les recettes totales des taxes foncières locales

SERM	TFPB	TFPNB	CFE	THRS	Total
Bordeaux	78,0%	1,8%	15,1%	5,2%	100%
Grenoble	83,4%	1,2%	13,1%	2,3%	100%
Strasbourg	75,8%	2,9%	18,4%	2,8%	100%

⁸⁸ À nouveau, il est ici compris qu'il s'agit uniquement d'une situation fictive permettant d'obtenir une approximation de rendement dans le cadre de ces TSE déjà existantes.

Annexe IV

SERM	TFPB	TFPNB	CFE	THRS	Total
Lille	78,6%	1,5%	16,8%	3,1%	100%
Nice	68,6%	0,3%	14,7%	16,4%	100%
Toulouse	77,4%	1,4%	18,3%	3,0%	100%

Source : REI 2023. Calculs : Pôle Sciences des Données de l'IGF.

Tableau 25 : Répartition du produit de 10 M€ de TSE entre ses composantes

SERM	Produit TFPB (M€)	Produit TFPNB (M€)	Produit CFE (M€)	Produit THRS (M€)
Bordeaux	7,8	0,2	1,5	0,5
Grenoble	8,3	0,1	1,3	0,2
Strasbourg	7,6	0,3	1,8	0,3
Lille	7,9	0,2	1,7	0,3
Nice	6,9	0,0	1,5	1,6
Toulouse	7,7	0,1	1,8	0,3

Source : REI 2023. Calculs : Pôle Sciences des Données de l'IGF.

À partir des assiettes fiscales de 2023, il est possible de déterminer les hausses de taux consécutives à ces produits additionnels de TSE. En revanche, les modalités d'une TSE dédiée au SERM, notamment les exonérations, resteraient à définir. Les assiettes fiscales de la TFPB, de la TFPNB, de la CFE et de la THRS sont établies au niveau communal mais peuvent légèrement différer selon s'il s'agit de la part levée au niveau communal ou au niveau de l'EPCI. Par conséquent, dans les chiffrages suivants, le choix a été fait de retenir, pour chaque commune, l'assiette fiscale la plus élevée, c'est-à-dire la plus large possible, afin de ne pas considérer les différentes exonérations spécifiques aux parts EPCI des quatre taxes considérées ou aux TSE existantes. Les taux de TSE en découlant peuvent donc être plus faibles que dans le cas d'une TSE admettant davantage d'exonérations.

Tableau 26 : Taux de TFPB, de TFPNB, de CFE et de THRS correspondants à un produit de TSE de 10 M€

Base fiscale TSE	SERM Bordeaux	SERM Grenoble	SERM Lille	SERM Nice	SERM Strasbourg	SERM Toulouse
Taux TFPB	0,34%	0,65%	0,45%	0,28%	0,28%	0,38%
Taux TFPNB	0,43%	0,86%	0,82%	0,34%	0,27%	0,79%
Taux CFE	0,24%	0,38%	0,33%	0,18%	0,25%	0,27%
Taux THRS	0,21%	0,38%	0,44%	0,24%	0,24%	0,25%
Taux cumulé	1,22%	2,27%	2,05%	1,04%	1,03%	1,69%

Source : REI 2023. Calculs : Pôle Sciences des Données de l'IGF. Note : le taux cumulé correspond à la somme des taux additionnels de TFPB, TFPNB, CFE, THRS.

Ainsi, un produit annuel de TSE de 10 M€ dans le cadre du projet de SERM de Lille implique la mise en place de taux additionnels de TFPB, de TFPNB, de CFE et de THRS de 0,45 %, 0,82 %, 0,33 % et 0,44 % respectivement, soit un taux total de TSE de 2,05 % (cf. tableau 26). La mise en place d'une TSE ayant un objectif de rendement de 10 M€ implique un taux additionnel de TFPB pouvant aller jusqu'à 0,65 % sur le périmètre du projet de SERM de Grenoble, relativement moins étendu géographiquement que les autres. Les taux de la composante TFPB de la TSE dédiée aux projets de SERM seraient supérieurs aux taux de TSE existantes et dédiées aux EPF, parfois de quelques points de pourcentage comme dans le cas du projet de SERM de Strasbourg, et souvent plus de deux fois plus élevés comme pour les SERM de Bordeaux, Grenoble et Lille (cf. tableau 21). Ce constat s'applique également à la composante THRS et dans une moindre mesure à la composante TFPNB. En revanche, les taux de la composante CFE de la TSE dédiée au projet de SERM sont deux à trois fois inférieurs aux taux existants.

Annexe IV

Une partie du territoire des SERM de Bordeaux et de Toulouse est également soumis à une TSE dédiée au GPSO. Les taux de TSE dédiée au GPSO (cf. tableau 21) sont déterminés pour atteindre un produit annuel de 29,5 M€, conformément à l'article 1609 H du CGI. Ce produit est réparti sur un territoire plus large que ceux des SERM, avec une répartition des recettes de chaque composante de la TSE à l'année précédente également différente. **Si on cherchait à lever le même montant (29,5 M€) pour chaque projet de SERM de Bordeaux et Toulouse, les taux de TSE cumulés appliqués seraient de fait plus élevés du fait de la différence de périmètre.**

Un produit annuel de TSE de 10 M€ dans le cadre du projet de SERM de Lille implique la mise en place de taux additionnels de TFPB, de TFPNB, de CFE et de THRS de 0,45%, 0,82%, 0,33% et 0,44% respectivement, soit un taux cumulé de TSE de 2,05% (cf. tableau 26). À titre de comparaison, à date, les taux moyens de TFPB, de TFPNB, de CFE et de THRS s'élèvent respectivement à 44,7%, 66,1%, 29,3% et 30,4% en 2023 dans le périmètre du projet de SERM de Lille, et le taux cumulé de TSE dédiée aux EPF à 1,53%.

Ces montants seraient répartis entre les différents contribuables fonciers mais les contribuables de la TFPB seraient davantage mis à contribution. Ces montants s'ajouteraient à ceux des taxes existantes, à savoir la TFPB, la TFPNB, la CFE, la THRS, la TSE dédiée aux EPF et la TSE dédiée au GPSO pour les territoires de Bordeaux et Toulouse.

L'instauration d'une TSE de 10 M€ dédiée aux projets de SERM représenterait un montant allant de 3,3€ annuel par habitant sur le périmètre du projet de SERM de Lille à 11,7€ par habitant sur le projet de SERM de Grenoble (cf. tableau 27).

Tableau 27 : Montant des recettes par habitant d'une TSE de 10 M€ dédiée au SERM, en €/habitant

SERM	Produit de la part TFPB	Produit de la part TFPNB	Produit de la part CFE	Produit de la part THRS	Produit TSE totale
Bordeaux	4,7	0,1	0,9	0,3	6,0
Grenoble	9,8	0,1	1,5	0,3	11,7
Strasbourg	6,0	0,2	1,5	0,2	7,9
Lille	2,6	0,1	0,6	0,1	3,3
Nice	6,2	0,0	1,3	1,5	9,0
Toulouse	5,2	0,1	1,2	0,2	6,8

Source : REI 2023, Insee Population communale 2021. Calculs : Pôle Sciences des Données de l'IGF.

Les quatre taxes foncières locales représentent des montants par habitant de plusieurs centaines d'euros pour les contribuables dans les périmètres géographiques considérés. Par exemple, le total de ces taxes représente légèrement plus de 1 000 € annuel par habitant dans le ressort territorial du projet de SERM de Nice (cf. tableau 28). La TSE dédiée aux EPF représente entre 4,4 € par habitant sur le périmètre du projet de SERM de Lille et 10,7€ par habitant dans le périmètre du projet de SERM de Toulouse. Pour Bordeaux et Toulouse s'ajoute la contribution à la TSE dédiée au GPSO, qui représente environ 5€ annuel par habitant. **Un produit de 10 M€ de TSE attribué aux projets de SERM viendrait renchérir ce coût de la TSE d'un montant équivalent, doublant ainsi la contribution locale au titre d'une TSE sur les périmètres concernés.**

Tableau 28 : Montant des recettes par habitant des taxes foncière locales existantes, en €/habitant

SERM	Produit total de la TFPB, de la TFPNB, de la CFE et de la THRS	Produit de la TSE dédiée aux EPF	Produit de la TSE dédiée au GPSO
Bordeaux	798,3	4,7	4,6

Annexe IV

SERM	Produit total de la TFPB, de la TFPNB, de la CFE et de la THRS	Produit de la TSE dédiée aux EPF	Produit de la TSE dédiée au GPSO
Grenoble	918,7	10,4	-
Strasbourg	588,1	7	-
Lille	581	4,4	-
Nice	1 006,5	8,7	-
Toulouse	896,5	10,7	5,1

Source : REI 2023, Insee Population communale 2021. *Calculs* : Pôle Sciences des Données *Note* : Les montants du tableau sont établis à partir des recettes et des habitants correspondant aux périmètres d'analyse définis supra dans la partie 1 ci-dessus (cf. encadré 1).

3.2.4.5. Effets économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

♦ Augmentation des DMTO :

L'augmentation des DMTO peut avoir des effets négatifs à court-terme sur le marché du logement. Deux travaux d'économie ont particulièrement examiné l'effet de la hausse des taux permise en 2014 sur le marché du logement⁸⁹. De manière globale, les deux études concluent à l'existence d'un effet dépressif sur le marché à court terme, précédé par un effet d'anticipation fort mais plus court. La baisse cumulée est d'une ampleur plus importante que la hausse anticipative ayant lieu le mois précédant la mise en œuvre du relèvement du taux. Les effets de long terme sont plus incertains, une baisse significative est observée sur les zones non tendues mais pas sur les zones tendues, où une certaine stabilité semble prévaloir.

Les DMTO représentent une forme de taxation implicite de la mobilité résidentielle, en tant que taxe applicable aux transactions immobilières⁹⁰. Leur augmentation peut venir renforcer cet effet.

En outre, les DMTO sont des recettes inégalement réparties entre les départements et fortement procycliques (cf *infra*). Augmenter les taux dans l'optique de dégager des nouvelles ressources pour financer les SERM se heurterait à cette double logique, en générant des ressources relativement plus faibles pour les départements avec une tendance démographique et économique moins dynamiques que pour ceux qui bénéficient déjà d'une conjoncture favorable.

Les départements qui bénéficient des plus fortes recettes de DMTO se trouvent principalement en Île-de-France et dans le sud de la France. D'après les statistiques de la DGCL, plusieurs facteurs expliquent les différences entre les territoires, dont la taille de la population. Dans les départements recevant d'importantes recettes, l'augmentation de la population (avec des soldes migratoires élevés) entraîne un nombre de transactions immobilières important, un taux de construction neuve élevé et une tension sur les prix qui n'existent pas dans les départements en repli démographique, où la baisse de population dépasse souvent - 0,5 % par an.

⁸⁹ Bachelet, M. & Poulhes, M. (2017). Hausse des droits de mutation : quel impact sur le marché de l'immobilier?. Note du CGEDD, et Bérard, G. & Trannoy, A. (2018). L'impact de la hausse des droits de mutation de 2014 sur le marché immobilier. Economie et Statistique, 500-501-502, à paraître.

⁹⁰ https://www.amse-aixmarseille.fr/fr/dialogeco/r%C3%A9forme-optionnelle-de-la-part-d%C3%A9partementale-des-droits-de-mutation-%C3%A0-titre-on%C3%A9reux-dmto#footnote10_3ktbc1m, et *Structural estimation of residential mobility and housing tenure choice*, Yannis M. Ioannides, Kamhon Kan, August 1996.

Le développement des résidences secondaires est un facteur supplémentaire à la croissance de la population qui joue souvent en faveur des mêmes départements. Par exemple, entre 2010 et 2021, le nombre de résidences secondaires a augmenté de + 12 % en Charente-Maritime contre une stabilité en Haute-Marne.

Un dernier facteur explicatif est le revenu disponible par unité de consommation, tirant à la hausse la dynamique du marché immobilier et les prix des transactions.

De plus, la nature procyclique de cette recette peut la rendre peu adaptée au financement d'investissements d'infrastructures de transport ou aux coûts de fonctionnement afférents puisque ces derniers ont vocation à être stables là où la ressource ne le serait pas.

Enfin, les DMT0 applicables à la vente d'immeubles en France ont déjà fait l'objet d'une augmentation en 2014⁹¹. Augmenter une nouvelle fois le taux applicable à la taxation de ces mutations renchérirait le coût des transactions sachant qu'outre l'impôt, s'ajoutent également les honoraires de transactions (frais de notaires et d'agences). Le surcoût fiscal pourrait freiner la fluidité de ce marché ou exclure les ménages les plus modestes. Dans les deux cas, cela pénaliserait la mobilité résidentielle.

♦ Mise en place de la TSE et de la taxe additionnelle à la TSE sur la CFE

La TSE étant une taxe complexe puisque définie par son produit et s'appliquant à des taxes déjà existantes, il peut sembler que les enjeux d'acceptabilité sont moins à même de se développer.

S'agissant de son effet sur les contribuables, les taxes foncières reposent essentiellement sur les ménages⁹². D'après l'étude de l'INSEE sur le profil redistributif de la taxe foncière⁹³, la part de la taxe foncière dans le revenu disponible varie entre les régions – plutôt faible dans l'est et l'ouest de la France, et forte sur le pourtour méditerranéen – et plus nettement encore au sein des régions : en Île-de-France, elle est ainsi bien plus faible à Paris qu'en Seine-Saint-Denis. Cet effet différencié dans le territoire est à prendre en compte dans la définition des poids respectifs des composants de la TSE. Une autre étude de l'INSEE souligne également que, rapportée à la valeur du patrimoine immobilier, la taxe foncière est un impôt régressif : les ménages les plus dotés en patrimoine immobilier paient relativement moins de taxe foncière que les moins dotés. Rapportée au revenu disponible, elle présente, sur la population des seuls ménages propriétaires, un profil stable à 2,5 % pour les trois quarts des ménages. Elle dépasse 4 % pour les 20 % des propriétaires aux revenus les plus modestes, mais n'atteint pas 2 % pour les 1 % les plus aisés.

Des travaux ont également analysé l'effet macroéconomique d'une hausse de taxe foncière⁹⁴, révélant qu'il existe un effet très fort d'une variation de taxe foncière sur le produit intérieur brut (PIB), avec une hausse de taxe foncière conduisant à une baisse de la consommation et de l'investissement.

⁹¹ De 0,7 point dans la quasi-totalité des départements.

⁹² Cour des comptes, Rapport S2023-0028, Observations définitive sur les taxes foncières, 2023.

⁹³ *Et pour quelques appartements de plus : Étude de la propriété immobilière des ménages et du profil redistributif de la taxe foncière*, M. André et O. Meslin, INSEE Novembre 2021.

⁹⁴ La lettre du CEPII, mars 2018, *Augmenter ou réduire les impôts : quels effets sur l'économie ? L'exemple de la taxe foncière*.

La TSE est également composée d'une taxe additionnelle sur la CFE. Son effet sur les entreprises a été étudié par le Conseil d'analyse économique⁹⁵ dont l'objectif était d'explorer si l'incidence de la CFE porte plutôt sur les usagers de locaux (les entreprises) ou les détenteurs de fonciers (propriétaires). Cela dépend de l'élasticité de l'offre d'immobilier d'entreprises, si elle est peu élastique, la taxe sera supportée par les bailleurs. L'étude conclut à l'existence d'un lien entre le taux de CFE et les immobilisations corporelles brutes de la catégorie « constructions et terrains ». Cela signifie qu'un taux plus élevé de CFE découragerait les entreprises à se constituer un capital foncier d'une part parce qu'elles préfèrent rester locataires pour plus facilement réagir aux variations de taux de CFE, ou bien parce qu'elles souhaitent réduire leur consommation de foncier et ainsi leur exposition à la taxe. En revanche, hormis cet effet, dans l'ensemble la CFE ne semble pas créer de fortes distorsions dans les choix productifs des entreprises ou sur leurs ventes.

3.2.5. Taxe annuelle sur les bureaux, commerces, entrepôts et stationnement

3.2.5.1. Description de la mesure et contexte

La mesure consiste à reproduire la taxe annuelle sur les bureaux, commerces, entrepôts et stationnement existant en Ile-de-France sur les territoires des SERM.

D'après l'article L. 231 ter du CGI, sur le périmètre de l'Île-de-France, les personnes privées ou publiques qui sont soumises à cette taxe sont les propriétaires de locaux imposables ou titulaires d'un droit réel sur un local imposable⁹⁶. Il existe quatre types de locaux imposables :

- ◆ locaux à usage de bureaux⁹⁷ ;
- ◆ locaux commerciaux⁹⁸ ;
- ◆ locaux de stockage⁹⁹ ;
- ◆ surfaces de stationnement¹⁰⁰.

Il existe des conditions d'exonération de la taxe, détaillées au V de l'article L. 231 ter du CGI, elles concernent les locaux :

- ◆ situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur ;
- ◆ appartenant aux fondations et associations reconnues d'utilité publique ;

⁹⁵ *Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises*, C. Urvoy, CAE, 2019.

⁹⁶ D'après le II de l'article 231 ter du CGI, « la taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction, l'emphytéote ou le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel qui dispose, au 1er janvier de l'année d'imposition, d'un local taxable ».

⁹⁷ D'après le 1° du III de l'article 213 ter du CGI, il s'agit « des bureaux proprement dits et de leurs dépendances immédiates et indispensables destinés à l'exercice d'une activité, de quelque nature que ce soit, par des personnes physiques ou morales privées, ou utilisés par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements ou organismes publics et les organismes professionnels, et, d'autre part, des locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés poursuivant ou non un but lucratif ».

⁹⁸ D'après le 2° du III de l'article 213 ter du CGI, il s'agit des « locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations de services à caractère commercial ou artisanal ainsi que de leurs réserves attenantes couvertes ou non et des emplacements attenants affectés en permanence à ces activités de vente ou de prestations de service ».

⁹⁹ D'après le 3° du III de l'article 213 ter du CGI, il s'agit « des locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens et qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production ».

¹⁰⁰ D'après le 4° du III de l'article 213 ter du CGI, il s'agit « des locaux ou aires, couvertes ou non couvertes, destinés au stationnement des véhicules et qui font l'objet d'une exploitation commerciale ou sont annexés aux locaux mentionnés aux 1° à 3° sans être intégrés topographiquement à un établissement de production. »

Annexe IV

- ◆ aménagés pour l'archivage administratif ;
- ◆ administratifs et surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et second degré des établissements privés sous contrat avec l'État ;
- ◆ à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés ;
- ◆ de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ;
- ◆ et aires des parcs relais, qui s'entendent des parcs de stationnement assurant la liaison vers différents réseaux de transport en commun et dont la vocation exclusive est de faciliter l'accès des voyageurs à ces réseaux, ainsi que les seules places de stationnement qui sont utilisées en tant que parc relais.

Historiquement, cette taxe n'existait qu'en Île-de-France, mais elle a été étendue à certains départements de la région PACA pour participer au financement de la LNPCA. Elle a été introduite par la loi de Finances 2023, inscrite au CGI à l'article 231 quater, au sein de la 1^{ère} Partie (« impôts d'État »). Elle est perçue dans les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes. Son produit annuel est affecté à la société de la LNPCA. Les tarifs sont différents de la taxe appliquée en Île-de-France, laquelle présente des tarifs différents selon la circonscription.

D'après l'article L. 231 ter du CGI, les tarifs pour la taxe en Île-de-France sont les suivants :

Tableau 29 : Tarifs pour l'année 2024 de la taxe annuelle sur les bureaux, commerces, entrepôts et stationnement en Île-de-France, en €/m²

Locaux	1 ^{ère} circonscription ¹⁰¹		2 ^{ème} circonscription ¹⁰²		3 ^{ème} circonscription ¹⁰³		4 ^{ème} circonscription ¹⁰⁴	
	Tarif normal	Tarif réduit ¹⁰⁵	Tarif normal	Tarif réduit	Tarif normal	Tarif réduit	Tarif normal	Tarif réduit
Bureaux	25,31	12,58	21,31	10,59	11,66	7,02	5,63	5,09
Commerciaux	8,68				4,51		2,30	
Stockage	4,53				,230		1,18	
Stationnement	2,86				1,55		0,81	

Source : Article L. 231 ter du CGI.

D'après l'article L. 231 quater du CGI, les tarifs au mètre carré de la taxe mise en place pour la SLNPCA sont les suivants :

- ◆ pour les locaux à usage de bureaux : 0,97 € ;
- ◆ pour les locaux commerciaux : 0,40 € ;
- ◆ pour les locaux de stockage : 0,21 € ;

¹⁰¹ D'après le 1^{er} du 1.a. du VI de l'article L. 231 ter du CGI, « 1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e arrondissements de Paris et les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux ».

¹⁰² D'après le 1^{er} bis du 1.a. du VI de l'article L. 231 ter du CGI, « les arrondissements de Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine autres que ceux mentionnés au 1^{er} ».

¹⁰³ D'après le 2^o du 1.a. du VI de l'article L. 231 ter du CGI, « les communes de l'unité urbaine de Paris telle que délimitée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ».

¹⁰⁴ D'après le 3^o du 1.a. du VI de l'article L. 231 ter du CGI, « les autres communes de la région d'Ile-de-France ».

¹⁰⁵ Le tarif réduit est appliqué pour les locaux possédés par l'État, les collectivités territoriales, les organismes ou les établissements publics sans caractère industriel et commercial, les organismes professionnels ainsi que les associations ou organismes privés sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel.

- ◆ pour les surfaces de stationnement : 0,14 €.

3.2.5.2. *Faisabilité juridique et pratique*

En réponse aux questions soumises par le Gouvernement relatives à un projet de TSB, restreint à la région Hauts-de-France, destinée au financement du canal Seine-Nord Europe (CSNE)¹⁰⁶, le Conseil d'État a rappelé que le financement d'un grand projet d'infrastructures peut être assuré par une taxe spécifique, laquelle peut avoir un champ géographique cantonné à une portion du territoire et une assiette limitée à certaines personnes, certains types de biens ou certaines activités.

Toutefois, l'exigence d'asseoir la taxe sur des critères qui soient à la fois objectifs et rationnels au regard de la nature du projet financé par la taxe impose qu'il existe « *une cohérence suffisamment démontrée entre les caractéristiques de l'impôt [champ et assiette] et les effets attendus de la dépense, parmi lesquels peuvent être prises en compte les retombées économiques du projet* ». Dans ce même avis, le Conseil d'État a estimé que les scénarios retenus par le Gouvernement destinés à instaurer dans le ressort géographique de la région Hauts-de-France une TSB identique à celle existant en Île-de-France contreviendraient au principe constitutionnel d'égalité.

En revanche, *a contrario* du cas du financement du CSNE, le Conseil d'État a considéré que le projet de création d'une TSB applicable dans le ressort géographique des gares de la nouvelle ligne à grande vitesse reliant Bordeaux à Toulouse et Toulouse à Dax et affectée à la SGPSO était conforme à la Constitution¹⁰⁷. Il relève que la définition du champ des redevables de la TSB envisagée n'est pas incohérente avec la nature de la dépense à financer et qu'elle repose sur des critères objectifs et rationnels au regard du projet financé par la taxe¹⁰⁸.

S'agissant des zones géographiques concernées par l'application de la nouvelle taxe, le Conseil d'État a estimé que « *compte tenu des effets pouvant raisonnablement être attendus en termes d'accessibilité et de développement économique des territoires concernés, lesquels seraient bien plus élevés à proximité des lieux d'utilisation de l'infrastructure, les contribuables situés dans les territoires soumis aux deux nouvelles taxes seraient dans une situation différente de celle des contribuables situés dans des zones plus éloignées de ces infrastructures.* »

Ainsi, une TSB nouvelle, destinée au financement d'un projet d'infrastructure, devrait présenter des critères d'assujettissement, notamment sectoriels et géographiques, cohérents avec son objet et rigoureusement justifiés.

Or, dans le cas d'espèce, le projet de SERM a pour objectif de réduire la dépendance à la voiture, en favorisant le report modal vers les transports collectifs et les modes actifs et partagés des automobilistes, et plus particulièrement des automobilistes seuls à bord de leur véhicule. Elle s'adresse notamment à des personnes qui résident en zone périurbaine et ont leurs activités, notamment professionnelles, au cœur de la métropole.

La détermination du champ géographique de la taxe serait à réaliser.

¹⁰⁶ Avis du Conseil d'État n° 396889 sur une contribution au financement de grandes infrastructures, NOR : ECOX1829507X.

¹⁰⁷ Avis du Conseil d'État n° 404311 portant sur une contribution au financement de grandes infrastructures, NOR : ECOE2131231X

¹⁰⁸ « *Le projet d'infrastructure à financer, qui concerne le transport ferroviaire de personnes, est davantage susceptible de bénéficier aux entreprises du secteur des services, et notamment au secteur du tourisme. Si la construction des lignes nouvelles pourrait également profiter aux entreprises industrielles et agricoles, notamment en ayant pour effet de désengorger les lignes existantes, ce qui bénéficierait au transport de fret, ces entreprises seront moins directement concernées par les retombées économiques directes des infrastructures projetées* ».

S'agissant de la faisabilité pratique, l'instauration de cette taxe serait génératrice de coûts en matière de gestion fiscale puisque le réseau de collecte n'existe pas sauf en Île-de-France et en PACA. En effet, la taxe sur les bureaux mise en place sur la région PACA au profit de la SLNPCA a nécessité des travaux de fiabilisation des bases de données, qui aboutissent au développement d'un outil propre à la SLNPCA pour être en capacité de réaliser des prévisions des bases taxables sur le périmètre. Par ailleurs, à date, le circuit de collecte de la taxe sur les bureaux en Île-de-France et PACA fait encore l'objet d'une gestion manuelle par la DGFIP. L'absence de dématérialisation de la procédure rend particulièrement coûteuse son instauration sur plus de territoires. Il n'existe pas d'estimation du montant de dépenses que pourrait représenter le passage à une gestion dématérialisée.

Comme pour les autres taxes, une taxe additionnelle ou une hausse de taux devrait s'accompagner d'une décision quant à l'affectation de cette ressource (budget général ou fléchage sur les transports). Sur ce point, une analyse détaillée des différentes options est faite dans la partie 4. Dans le cas de la LNPCA, la création d'un établissement public local a permis d'affecter ces ressources à son financement.

3.2.5.3. *Rendement estimé de la mesure*

Encadré 6 : Base de données MAJIC

La base de données MAJIC (Mise À Jour des Informations Cadastreales) représente la partie descriptive du plan cadastral, mise à jour annuellement par la DGFIP. Cette base contient des éléments relatifs aux propriétés bâties (locaux) et non bâties (parcelles) du cadastre, comme le propriétaire, les lots, les surfaces, l'usage principal et les valeurs vénales et locatives.

Ces données ne sont pas ouvertes et la DGFIP a procédé à une extraction des fichiers des locaux professionnels au niveau départemental pour les besoins de la mission. Les départements sélectionnés sont ceux possédant au moins une commune dans le ressort territorial d'un des projets de SERM de l'échantillon retenu par la mission, soit : les Alpes-Maritimes, l'Ariège, l'Aude, la Haute-Garonne, le Gers, la Gironde, l'Isère, la Moselle, le Nord, le Pas-de-Calais, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, la Savoie, le Tarn et le Tarn-et-Garonne.

Ces données permettent d'identifier les propriétés bâties dont l'usage professionnel correspond aux surfaces soumises à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB). Néanmoins, les données contenues dans la base MAJIC portent sur les surfaces foncières, qui ne recoupent pas exactement les éléments de surface à déclarer au titre de la TSB.

Les données issues de la base MAJIC permettent de reconstituer les surfaces constituant l'assiette fiscale de la TSB à partir des critères d'assujettissement mentionnés dans les 1° à 4° du III de l'article 213 ter du CGI. Ces données sont utilisées par les services fiscaux lors de la pré-identification des contribuables soumis à la TSB. Néanmoins, outre les exonérations de surfaces minimales, les autres exonérations de TSB ne peuvent pas être prises en compte à partir de ces données. **Ainsi, les montants de rendement estimés ont une forte probabilité d'être surestimés, comme ce fut le cas lors de la mise en œuvre de la TSB en région PACA¹⁰⁹.** Par nature, la TSB repose sur le stock de locaux professionnel et non le flux comme la TCBCS, ce qui rend son rendement moins dépendant de la conjoncture.

¹⁰⁹ *Source : Entretien avec la direction générale des finances publiques.*

Par ailleurs, le présent chiffrage est réalisé au niveau départemental afin de prendre en compte le processus de recouvrement de la TSB par la DGFIP et ainsi limiter les coûts de gestion d'une éventuelle mise en œuvre. En effet, les chaînes de traitement sont établies à l'échelle départementale et la gestion de cette taxe n'est pas dématérialisée, ce qui rend les processus de déclaration et de paiement coûteux. Une mise en place au niveau infra-départementale aurait pour effet d'augmenter sensiblement ces coûts de gestion. Ainsi, les départements pris en compte dans le chiffrage sont ceux comprenant au moins une commune dans le ressort territorial de l'un des six projets de SERM retenus par la mission. Par conséquent, du fait d'une prise en compte incomplète des exonérations et du choix maximaliste des départements concernés¹¹⁰, les résultats des chiffrages représentent une borne haute des rendements pouvant être attendus de la mise en place d'une TSB pour le financement des projets de SERM.

Tableau 30 : Surfaces taxables au titre de la TSB, en milliers de m²

Département	Bureaux	Locaux commerciaux	Locaux de stockage	Surfaces de stationnement	Surface taxable totale
Alpes-Maritimes	3 163	2 665	468	4 101	10 397
Ariège	516	361	138	768	1 784
Aude	746	979	332	2 319	4 376
Haute-Garonne	6 743	3 439	1 674	7 083	18 939
Gers	281	417	205	973	1 877
Gironde	5 842	4 408	2 328	8 819	21 396
Isère	4 254	3 186	3 025	5 838	16 303
Moselle	3 052	2 783	1 490	4 698	12 023
Nord	8 855	6 381	6 658	12 213	34 107
Pas-de-Calais	4 149	3 865	5 067	10 950	24 031
Bas-Rhin	4 742	3 256	2 411	4 923	15 332
Haut-Rhin	2 172	2 185	1 787	3 640	9 783
Savoie	1 553	2 371	458	2 700	7 082
Tarn	775	997	408	1 940	4 120
Tarn-et-Garonne	355	625	614	1 258	2 852

Source : DGFIP. Base MAJIC ; Calculs : Pôle Science des Données.

À partir des surfaces identifiées pour chacune des catégories de locaux (Tableau 34), il est possible de déduire des rendements de TSB en fixant des tarifs au mètre carré de la taxe. Dans un souci de comparabilité, et en l'absence d'autre référence hors Île-de-France, les taux utilisés dans le présent chiffrage sont ceux de la TSB mise en place pour la SLNPCA, à savoir :

- ◆ pour les locaux à usage de bureaux : 0,97 € ;
- ◆ pour les locaux commerciaux : 0,40 € ;
- ◆ pour les locaux de stockage : 0,21 € ;
- ◆ pour les surfaces de stationnement : 0,14 €.

¹¹⁰ Le département de l'Aude est par exemple retenu dans le chiffrage alors que seule la commune des Brunels se trouve dans le ressort territorial du SERM de Toulouse, défini comme le bassin de mobilité OCC-12.

Les rendements attendus d'une TSB aux tarifs précédents seraient très différents d'un département à l'autre, avec des montants inférieurs à 1 M€ dans les départements les moins urbanisés comme l'Ariège, le Gers et le Tarn-et-Garonne et un montant de 14,3 M€ dans le département du Nord (Tableau 31). Ces différences s'expliquent par des différences initiales en surfaces taxables. Il est important de noter que le département des Alpes-Maritimes est déjà soumis à la TSB mise en place pour la SLNPCA, aux mêmes taux. La mise en place d'une TSB dédiée au financement des SERM ne pourrait donc probablement pas se faire selon les mêmes modalités dans les Alpes-Maritimes que dans les autres départements.

Tableau 31 : Rendements d'une TSB départementale, en M€

Département	Part sur les bureaux	Part sur les locaux commerciaux	Part sur les locaux de stockage	Part sur les surfaces de stationnement	Rendement total
Alpes-Maritimes	3,07	1,07	0,1	0,57	4,81
Ariège	0,5	0,14	0,03	0,11	0,78
Aude	0,72	0,39	0,07	0,32	1,51
Haute-Garonne	6,54	1,38	0,35	0,99	9,26
Gers	0,27	0,17	0,04	0,14	0,62
Gironde	5,67	1,76	0,49	1,23	9,15
Isère	4,13	1,27	0,64	0,82	6,85
Moselle	2,96	1,11	0,31	0,66	5,04
Nord	8,59	2,55	1,4	1,71	14,25
Pas-de-Calais	4,02	1,55	1,06	1,53	8,17
Bas-Rhin	4,6	1,3	0,51	0,69	7,1
Haut-Rhin	2,11	0,87	0,38	0,51	3,87
Savoie	1,51	0,95	0,1	0,38	2,93
Tarn	0,75	0,4	0,09	0,27	1,51
Tarn-et-Garonne	0,34	0,25	0,13	0,18	0,9

Source : DGFIP. Base MAJIC ; Calculs : Pôle Science des Données.

Les différences d'étendue des périmètres des SERM en nombre de départements concernés ont pour conséquence de générer des écarts importants de rendements de TSB pouvant être attendus pour chaque projet. Ainsi, le projet de SERM de Nice, bénéficierait d'une ressource de 4,8 M€ au titre de la TSB alors que le projet de SERM de Lille pourrait exploiter une ressource annuelle de 22,4 M€ (Tableau 32), notamment car le département des Alpes-Maritimes est le seul à composer le projet SERM de Nice. Néanmoins, le montant par habitant de cette nouvelle taxe ne serait pas parfaitement corrélé au rendement total car une création de TSB représenterait un montant de 7,5€ par habitant dans le périmètre du projet de SERM de Lille, contre 12,6€ par habitant dans le périmètre du projet de SERM de Strasbourg.

Tableau 32 : Rendements d'une TSB départementale agrégés par projet de SERM

SERM	Part sur les bureaux (M€)	Part sur les locaux commerciaux (M€)	Part sur les locaux de stockage (M€)	Part sur les surfaces de stationnement (M€)	Rendement total (M€)	Rendement par habitant (€/habitant)
SERM Bordeaux	5,7	1,8	0,5	1,2	9,2	5,5
SERM Grenoble	5,6	2,2	0,7	1,2	9,8	11,5
SERM Lille	12,6	4,1	2,5	3,2	22,4	7,5
SERM Nice	3,1	1,1	0,1	0,6	4,8	4,3
SERM Strasbourg	9,7	3,3	1,2	1,9	16,0	12,6
SERM Toulouse	9,1	2,7	0,7	2,0	14,6	9,9

Source : DGFIP. Base MAJIC ; Calculs : Pôle Science des Données.

3.2.5.4. Effets économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

La mise en place d'une taxe sur les bureaux conduit à un renchérissement du coût d'occupation des locaux commerciaux sur les périmètres où elle serait introduite.

Les artisans, les petites entreprises et les petits commerces ne sont en général pas assujettis à cette taxe en raison des seuils d'exigibilité liés à la taille des locaux. Les entreprises industrielles en sont largement exonérées car les locaux de production ne sont pas soumis à la TSB. Elle pèse donc moins sur l'activité économique que d'autres impôts de production assis directement sur la masse salariale et ne touche donc pas directement l'emploi.

En revanche, elle représente une certaine incitation pour les entreprises à optimiser les surfaces de bureau, les surfaces commerciales et les surfaces de stationnement. Cela peut conduire à une demande moins extensive pour l'immobilier d'entreprise ou commercial et les aires de stationnement, et donc une moindre consommation d'espace dans un contexte de l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050 (ZAN). Inciter les employeurs à réduire leurs surfaces de stationnement permettrait également de mettre en place des mesures en faveur du report modal des employés vers les transports en commun.

Cependant, dans le contexte du financement des SERM, la base fiscale de cette taxe sera amenée à varier entre les territoires concernés. En effet, à la fois la surface des bureaux sera plus faible dans certains territoires et les loyers également.

3.2.6. Taxe pour la création de bureaux ou de commerces

3.2.6.1. Description de la mesure et contexte

En Île-de-France, il existe une taxe assise sur la construction, reconstruction ou agrandissement des locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux ou locaux de stockage. La mesure consiste à reproduire cette taxe sur les territoires porteurs de projets de SERM.

Cette taxe est définie par l'article L. 520-1 et suivants du code de l'urbanisme. La taxe s'applique à la construction, la reconstruction, l'extension de locaux, ainsi qu'aux changements d'affectation de locaux existants, ainsi définis « (i) l'affectation à usage de bureaux de locaux précédemment affectés à un autre usage ; (ii) l'affectation à usage de locaux commerciaux de locaux précédemment affectés à un usage autre que de bureaux ou de locaux commerciaux ; (iii) l'affectation à usage de locaux de stockage de locaux précédemment affectés à un usage autre que de bureaux, de locaux commerciaux ou de locaux de stockage ». Le produit de la taxe est attribué à la région Île-de-France en tant que « recettes au budget d'équipement ». En 2022, pour la région Île-de-France en 2022, le montant de la taxe de création des bureaux était de 119 M€, il s'élevait à 110 M€ en 2019.

La taxe est due par le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel portant sur ces locaux. D'après l'article L. 520-8 du code de l'urbanisme, en Île-de-France, les tarifs sont ceux présentés dans le tableau 33.

Tableau 33 : Tarifs de la taxe sur la création de bureaux en Île-de-France, en €/m²¹¹¹

Type de locaux	1 ^{ère} circonscription	2 ^{ème} circonscription	3 ^{ème} circonscription	4 ^{ème} circonscription
Bureaux	400	90	50	0

¹¹¹ Les 4 circonscriptions sont les suivantes :

- Première circonscription : Paris et le département des Hauts-de-Seine ;

Annexe IV

Type de locaux	1 ^{ère} circonscription	2 ^{ème} circonscription	3 ^{ème} circonscription	4 ^{ème} circonscription
Commerciaux	129	80	32	0
Stockage				14

Source : Article L. 520-8 du code de l'urbanisme (CU).

Il existe des exonérations à cette taxe, qui sont listées à l'article L. 520-6 du code de l'urbanisme.

3.2.6.2. *Faisabilité juridique et pratique*

Cette mesure étant une taxe, elle devrait être adoptée par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution. Sa mise en place requiert également la définition des tarifs. S'agissant du coût de gestion fiscale, la mission n'a pas expertisé précisément ce point mais le coût apparaît négligeable si la taxe est collectée conjointement avec les autres taxes d'urbanisme.

Comme pour les autres taxes, une taxe additionnelle ou une hausse de taux devra s'accompagner d'une décision quant à l'affectation de cette ressource (budget général ou fléchage sur les transports). Sur ce point, une analyse détaillée des différentes options est faite dans la partie 4.

3.2.6.3. *Rendement estimé de la mesure*

Encadré 7 : Données de permis de construire de la base Sitadel

La taxe d'aménagement et la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage reposent sur les opérations de construction, de reconstruction, d'agrandissement et d'aménagement de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme. Le service des données et études statistiques (SDES) du commissariat général au développement durable (CGDD) met à disposition la base de données Sitadel en libre accès. Ces données sont issues des documents administratifs liés aux demandes de permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager et des déclarations préalables, renseignées par les autorités compétentes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme à partir des formulaires renseignés par les pétitionnaires.

L'unité statistique est la demande d'urbanisme et les principales informations afférentes concernent la date de la demande, le demandeur, la référence cadastrale concernée, la surface des créations ou transformations de bâtiments et aménagements ainsi que la nature et les caractéristiques de ces créations et transformations. Les demandes d'urbanismes concernant les logements et les locaux non résidentiels sont distingués dans deux bases de données. Ces données sont mises à jour mensuellement afin de renseigner l'état d'avancement des projets. Néanmoins, la date d'enregistrement du contenu des formulaires dans la base Sitadel peut être postérieure de plusieurs mois à la date réelle de l'évènement concerné selon le délai de transmission par l'autorité compétente.

- Deuxième circonscription : les communes de la métropole du Grand Paris, mentionnée à l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, autres que les communes de la première circonscription ;
- Troisième circonscription : les communes de l'unité urbaine de Paris, telle que délimitée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget, autres que les communes des première et deuxième circonscriptions ;
- Quatrième circonscription : les communes de la région d'Ile-de-France autres que les communes des première, deuxième et troisième circonscriptions.

Si ces données rendent possible la reconstitution des assiettes fiscales de la taxe d'aménagement et de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage et l'estimation de leur rendement, cet exercice ne fait pas partie des finalités administratives et statistiques usuelles de la base Sitadel. Notamment, les dates renseignées dans Sitadel ne correspondent pas directement à celles du recouvrement de ces taxes, dont les modalités de paiement dépendent de si la demande d'autorisation d'urbanisme a été déposée avant ou après le 1^{er} septembre 2022 et de si la surface de plancher du projet est supérieure ou inférieure à 5000 m².

En outre, la taxe d'aménagement est sujette à de nombreuses réductions et exonérations, dont les modalités peuvent être déterminées par délibérations des instances locales. Des montants forfaitaires sont également appliqués notamment pour les aires de stationnements et les piscines. **Les données présentes dans la base Sitadel ne permettent pas d'appliquer toutes ces réductions et exonérations aux données de surfaces renseignées. Les résultats de rendements de taxe d'aménagement et de taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage pouvant être déduits à partir des données Sitadel ne peuvent reproduire qu'approximativement les montants réels.**

Source : Pôle Sciences des Données de l'IGF.

Les données Sitadel précisent l'usage des locaux et le recours aux données de surfaces correspondant à l'article L. 520 1 et suivants du code de l'urbanisme permettent également d'estimer les rendements d'une taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCS).

De même que pour la taxe d'aménagement (présentée ci-dessous), les montants estimés ne peuvent pas correspondre exactement aux montants recouvrés du fait de différences dans les dates de déclaration et de paiement de l'impôt ainsi que de la prise en compte incomplète des exonérations applicables à partir des données Sitadel. Pour l'Île-de-France, la reconstitution des montants de TCBCS aboutit à un montant de 124 M€ pour l'année 2023, qui reste cohérent avec le montant réel de la TCBCS, établi à 119 M€ en 2022.

L'estimation des rendements pouvant être attendus de l'extension de la TCBCS pour les régions demande d'abord de fixer des tarifs de taxe. Les tarifs appliqués en Île-de-France sont construits à partir d'un découpage de la région en quatre circonscriptions (tableau 33). La spécificité de cette tarification complique son extension aux autres régions. **Pour les besoins du chiffrage, il a été convenu d'arrêter les tarifs pour les locaux de type bureaux à 100 €/m², à 50 €/m² pour les locaux commerciaux et enfin à 10 €/m² pour les locaux de stockage.**

Tableau 34 : Tarifs d'une taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage hors Île-de-France, en €/m²

	Bureaux	Locaux commerciaux	Locaux de stockage
Tarif de la taxe	100	50	10

Source : Pôle Sciences des Données de l'IGF.

La généralisation de la TCBCS hors Île-de-France, pour les régions concernées par un projet de SERM inclus dans l'échantillon retenu par la mission, selon les modalités tarifaires présentées précédemment, rapporterait entre 30,8 M€ pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et 62 M€ pour la région Auvergne-Rhône-Alpes (Tableau 35). Ce rendement est principalement porté par la création de locaux de type bureaux, puis par les locaux commerciaux et enfin par les locaux de stockage, notamment du fait des différences de tarifs appliqués à chacune de ces surfaces. La recette supplémentaire générée par l'extension de la TCBCS aux autres régions hors Île-de-France serait comprise entre 6 € par habitant et 8,7 € par habitant pour les régions concernées par l'un des six projets de SERM retenus par la mission. À titre de comparaison, la TCBCS en vigueur en Île-de-France représente un montant de 9,6 € par habitant selon les chiffres de 2022.

Tableau 35 : Rendement de l'instauration d'une TCBCS régionale, en M€ et €/hab

Région	Rendement de TCBCS - Part bureaux	Rendement de TCBCS - Part locaux commerciaux	Rendement de TCBCS - Part locaux de stockage	Rendement de TCBCS	Rendement de TCBCS par habitant (€/hab)
Auvergne-Rhône-Alpes	35,0	17,2	9,7	62,0	7,6
Grand Est	17,4	13,7	7,8	38,9	7,0
Hauts-de-France	20,8	11,1	6,2	38,1	6,4
Nouvelle-Aquitaine	24,1	14,7	7,5	46,2	7,6
Occitanie	31,2	16,4	5,0	52,6	8,7
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	19,2	9,3	2,3	30,8	6,0

Source : Base Sitadel, Insee Recensement de la population 2021. Calculs : Pôle Science des Données de l'IGF.

3.2.6.4. Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité

De manière similaire à la taxe annuelle sur les bureaux, une taxe sur la création de bureaux peut avoir pour effet d'augmenter le coût d'occupation des bureaux pour les entreprises, créant donc une dynamique désincitative pour l'installation d'entreprises sur le territoire.

3.2.7. Augmenter la taxe d'aménagement ou créer une taxe additionnelle

3.2.7.1. Description de la mesure et du contexte

La mesure consiste à augmenter le taux de la taxe d'aménagement et affecter ce surplus pour le financement des SERM. Il existe trois options pour cette mesure :

- ♦ créer une taxe additionnelle ou augmenter les taux communaux ou intercommunaux, ce qui permettrait d'augmenter les recettes des AOM locales ;
- ♦ créer une taxe additionnelle générant une part supplémentaire affectée aux régions sur le modèle de la part régionale existant en Île-de-France.

La taxe d'aménagement est établie sur la construction, la reconstruction, l'agrandissement des bâtiments et aménagements de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme. D'après les articles L. 1635 quater A du CGI et suivants, « *les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation en vertu du code de l'urbanisme donnent lieu au paiement de la taxe d'aménagement* ».

Sauf en Île-de-France, la taxe est composée de deux parts, la part communale pour financer les équipements publics liés au développement de la commune (voiries, école, transports...) et la part départementale qui finance les actions de protection des espaces naturels sensibles et les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. En Île-de-France, il existe également une part régionale instituée en vue de financer des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, nécessitées par l'urbanisation.

D'après l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme, le produit de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est affecté en section d'investissement de leurs budgets. D'après l'article L. 331-4, la part régionale versée à la région Île-de-France est affectée au financement « *des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation* ».

Elle est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ainsi que dans les communautés urbaines et les métropoles. Elle peut être instituée, sur délibération, dans les autres communes et autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre EPCI compétents en matière de PLU.

En 2023, un montant total de 1,9 Md€ a été liquidé pour cette taxe, dont 1,25 Md€ pour la part communale, 590 M€ pour la part départementale et 52 M€ pour la part régionale en Île-de-France¹¹².

3.2.7.2. *Cadre et faisabilité juridique*

L'assiette de la taxe est constituée par le produit de la surface de la construction par la valeur par mètre carré de cette surface, fixée forfaitairement à 914 € pour les communes situées hors de la région d'Ile-de-France et à 1 036 € pour les communes situées dans la région d'Ile-de-France et par la valeur forfaitaire pour les aménagements et installations :

- ◆ pour les emplacements de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisirs, 3 000 € par emplacement ;
- ◆ pour les emplacements des habitations légères de loisirs, 10 000 € par emplacement
- ◆ pour les piscines, 258 € par mètre carré ;
- ◆ pour les éoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres, 3 000 € par éolienne ;
- ◆ pour les panneaux photovoltaïques au sol, 10 € par mètre carré ;
- ◆ pour les aires de stationnement non comprises dans la surface plancher, 3 000 € par emplacement.

Il existe des conditions d'exonérations, listées aux articles R. 331-4 à R. 331-6 du code de l'urbanisme, elles concernent par exemple les constructions édifiées par l'État, les collectivités et leurs groupements.

Les taux sont fixés par la commune ou l'EPCI, dans les conditions fixées par l'article 1635 quater M du CGI : le taux de taxe des communes ou EPCI doit être compris entre 1 % et 5 %, celui des départements ne peut excéder 2,5 %¹¹³. D'après l'article 1635 quater N, le taux de la part communale ou intercommunale peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs, en particulier pour les travaux et équipements visant à développer l'usage des transports collectifs et mobilités actives¹¹⁴.

Ainsi, la possibilité de majorer le taux de la part communale ou intercommunale dans certains secteurs existe déjà. Outre une absence de taxe d'aménagement, les différents secteurs d'une commune peuvent être soumis à des taux de taxe d'aménagement compris entre 1 % et 20 %. Le tableau 29 présente le nombre de communes appliquant chacune des tranches de taux de taxe d'aménagement sur au moins un secteur de leur territoire. Les communes appliquant différents taux sur leur territoire sont donc comptées plusieurs fois. Les périmètres des projets de SERM de Strasbourg et Toulouse contiennent le plus grand nombre de communes ayant recours au taux maximum de taxe d'aménagement de 20 % pour certains de leurs secteurs.

¹¹² *Source : Direction de la législation fiscale.*

¹¹³ La part régionale de TA a seulement été instituée pour la région Île-de-France et son taux d'imposition est limité à 1%, avec une possibilité d'appliquer des taux différents par département.

¹¹⁴ « Si l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs rend nécessaire la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux, de restructuration ou de renouvellement urbain pour renforcer l'attractivité des zones concernées et pour réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population, ou la création d'équipements publics généraux. Les travaux et équipements concernés sont notamment les travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives. ».

Tableau 36 : Nombre de communes concernées par les taux de taxe d'aménagement

Tranches de taxe d'aménagement	Projet de SERM Bordeaux	Projet de SERM Grenoble	Projet de SERM Lille	Projet de SERM Nice	Projet de SERM Strasbourg	Projet de SERM Toulouse
Taux nul	33	1	3	0	12	0
Taux entre 1% et 5%	506	334	655	155	665	467
Taux entre 5% et 20%	36	24	13	15	58	93
Taux à 20%	6	14	2	17	25	23
Total	581	373	673	187	760	583

Source : DGFIP – Éléments de taxation votés par les collectivités applicables 2023-2024. *Note* : Sur le périmètre du projet de SERM de Bordeaux, 506 communes appliquent un taux de taxe d'aménagement entre 1% et 5% sur au moins l'une des sections cadastrales de son territoire.

Les deux premières options consistant à créer une taxe additionnelle, elles devront être adoptées par le Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution.

L'augmentation des taux dépend des collectivités qui détiennent le pouvoir de décision en la matière. En revanche, si les collectivités sont au plafond, la mesure consisterait à augmenter le taux plafond afin de permettre aux taux des parts communales ou intercommunales d'être plus élevés. Dans ce cas, la mesure devra aussi être adoptée par le Parlement.

Cependant, d'après le CGI, les recettes de cette taxe sont, pour les communes et EPCI, affectées en section d'investissement dans le budget principal. Afin de permettre l'affectation de cette recette pour le financement des SERM, en investissement et ensuite en fonctionnement, il sera également nécessaire de modifier ces principes par le vecteur législatif.

3.2.7.3. *Faisabilité pratique*

Pour les trois options, le circuit de collecte de la taxe existe déjà, le coût de collecte devrait donc être négligeable.

Comme pour les autres taxes, une taxe additionnelle ou une hausse de taux devra s'accompagner d'une décision quant à l'affectation de cette ressource (budget général ou fléchage sur les transports). Sur ce point, une analyse détaillée des différentes options est faite dans la partie 4.

3.2.7.4. *Rendement estimé de la mesure*

Afin de reconstituer les rendements de la taxe d'aménagement, les données de surfaces créées, transformées ou aménagées obtenues à partir de la base Sitadel (cf. Encadré 7) sont appariées avec les données de taux de taxe d'aménagement en vigueur dans les communes, départements et régions, mises à disposition par la DGFIP¹¹⁵. Les montants de taxe d'aménagement sont déterminés par le produit de la surface taxable, de la valeur annuelle de cette surface par m² et du taux voté par la collectivité territoriale concernée par la taxe.

¹¹⁵ Données disponibles ici : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/taxe-damenagement-elements-de-taxation-votes-par-les-collectivites-applicables-2023-2024/>.

Annexe IV

Les surfaces taxables retenus dans les bases Sitadel sont celles dont l'autorisation initiale d'urbanisme est datée de 2023. Cette variable est le meilleur indicateur temporel disponible bien qu'il ne corresponde pas exactement à l'année de recouvrement des montants de taxe d'aménagement pour les travaux initiés en 2023. Par ailleurs, les rendements estimés dépendent du dynamisme des constructions, transformations et aménagements ayant eu lieu l'année concernée, ce qui représente une limite des chiffrages réalisés à partir des données de 2023.

Les données Sitadel permettent de reconstituer l'abattement de 50 % sur les 100 premiers m² d'un local et ses annexes à usage d'habitation principale ainsi que sur les locaux à usage industriel ou artisanal. Les exonérations concernant les constructions et aménagements affectées à un service public ou d'utilité publique et la valeur forfaitaire applicables aux piscines sont également prises en compte. Les autres exonérations, abattements et montants forfaitaires n'ont pas pu être reproduits.

La reconstitution des montants de taxe d'aménagement à partir des surfaces présentes dans les autorisations d'urbanisme permet d'estimer un rendement de cette taxe de 2,3 Md€ en 2023. Pour les différentes raisons évoquées précédemment, cette estimation surestime le montant réellement perçu par la DGFIP en 2023, qui s'est élevé à 1,9 Md€¹¹⁶.

Ces résultats permettent tout de même d'estimer approximativement les rendements attendus d'une augmentation de la taxe d'aménagement pour les affecter au financement des SERM. **La mesure retenue ici est la mise en place d'une taxe additionnelle générant une part supplémentaire de 1 % affectée aux régions sur le modèle de la part régionale existant en Île-de-France.**

Pour les régions concernées par un projet de SERM inclus dans l'échantillon retenu par la mission, les rendements attendus de la mise en place d'une part régionale de 1 % varient entre 28,2 M€ pour la région Hauts-de-France et 58,3 M€ pour la région Auvergne-Rhône-Alpes. Ces montants représentent en moyenne 6,8€ par habitant, avec des disparités allant de 4,7 € par habitant dans la région Hauts-de-France à 9 € par habitant dans la région Occitanie (Tableau 37). À titre de comparaison, le montant de la part régionale mise en œuvre en Île-de-France était de 52 M€ en 2023, soit 4,2€ par habitant. Cette comparaison est néanmoins à prendre avec précaution puisque les montants de taxe d'aménagement reconstitués à partir des données Sitadel tendent à surestimer les montants réels.

Tableau 37 : Rendement d'une part régionale de la taxe d'aménagement à 1%

Région	Rendement TA - Logements (M€)	Rendement TA - Locaux (M€)	Rendement TA total (M€)	Rendement TA par habitant (€/habitant)	Rendement TA par DAU - Logements (€/DAU)	Rendement TA par DAU - Locaux (€/DAU)
Auvergne-Rhône-Alpes	24,8	33,5	58,3	7,2	3188	8200
Grand Est	12,4	21,8	34,2	6,1	2460	6632
Hauts-de-France	7,9	20,2	28,2	4,7	2987	8891
Nouvelle-Aquitaine	20,8	27,0	47,8	7,9	2118	5890
Occitanie	27,5	26,5	54,0	9,0	3090	6205
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	16,5	12,6	29,1	5,7	4371	6507

Source : Base Sitadel, DGFIP Taxe d'aménagement-Éléments de taxation votés par les collectivités applicables 2023-2024, Insee Recensement de la population 2021. Calculs : Pôle Science des Données de l'IGF.

¹¹⁶ *Source : Direction de la législation fiscale.*

Les contribuables soumis à la taxe d'aménagement peuvent être des personnes physiques ou morales. Même si l'approche est imparfaite, distinguer entre demandes d'autorisation d'urbanisme dont la visée première est résidentielle (« logements ») ou non-résidentielle (« locaux ») permet de documenter plus précisément la charge de la taxe. Par exemple, en Occitanie et en PACA, les montants de taxe d'aménagement régionale payés au titre des constructions résidentielles seraient supérieurs à ceux payés au titre des constructions non-résidentielles, ce qui serait l'inverse pour les autres régions. Par ailleurs, exprimer les montants de part régionale de la taxe d'aménagement par demande d'autorisation d'urbanisme (DAU) permet de mieux représenter le coût supporté par les contribuables. **Ainsi, le surcoût associé à une part régionale de la taxe d'aménagement à hauteur de 1% représenterait des montants moyens de 3 100 € par DAU pour une construction ou une transformation à visée résidentielle, contre des montants moyens de 7 050 € pour une construction ou une transformation à visée non-résidentielle.**

3.2.7.5. *Impacts économiques, sociaux et enjeux d'acceptabilité*

La taxe d'aménagement (TA) a pour objectif de mobiliser des recettes supplémentaires pour financer les actions contribuant à un urbanisme durable. En revanche, elle vient renchérir le coût des opérations d'aménagement dont les effets économiques et sociaux peuvent être de plusieurs ordres. Au travers de deux cas, Bordeaux et Strasbourg, des travaux¹¹⁷ ont analysé les effets économiques et sociaux de la taxe d'aménagement. En particulier, leurs conclusions ont trois dimensions :

- ♦ une augmentation du taux de la TA permet de récupérer une part de la plus-value foncière générée par les investissements publics (infrastructures, aménagements urbains¹¹⁸). En ce sens, l'augmentation de la TA est particulièrement efficace dans les zones en forte croissance urbaine (comme les métropoles) ;
- ♦ en revanche, en imposant une charge fiscale plus élevée liée à une augmentation de la TA, les promoteurs pourraient décider de retarder ou d'annuler des projets dans des zones où les marges sont faibles, surtout dans des segments comme les logements sociaux ou intermédiaires. À Bordeaux, bien que la dynamique reste forte, l'article souligne une possible diminution des projets dans des zones moins attractives si la TA devient trop contraignante ;
- ♦ enfin, cette taxe génère des défis d'équité puisque les ménages à faibles revenus sont parfois exclus des zones en forte densification en raison de la hausse des prix immobiliers¹¹⁹.

¹¹⁷ Guelton S., Pouillaude A., Rosen D., 2019, Development Tax in France as a Tool for Land Value Capture and Social Equity: Two Case Studies: Bordeaux and Strasbourg. Research Report, Lincoln Institute of Land Policy. 50 p.

¹¹⁸ La logique étant la suivante, la TA est un outil de financement qui repose sur l'idée que les investissements publics (comme les infrastructures ou l'urbanisation) augmentent la valeur des terrains et biens immobiliers environnants. L'idée est donc qu'une partie de cette plus-value foncière (dite "*incremental value*") est récupérée via la TA, qui est prélevée lors de l'octroi de permis de construire. Cela permet de réinvestir dans des infrastructures nécessaires pour soutenir le développement urbain.

¹¹⁹ L'article ne fournit pas une causalité directe et exclusive entre la hausse de la TA et l'augmentation des prix ou le ralentissement des projets, mais il documente des corrélations à Bordeaux.

4. Récapitulatif des mesures examinées par la mission

De manière transversale à la liste des mesures, trois dimensions nécessiteront des choix afin d'arbitrer les modalités relatives à l'affectation des ressources nouvelles :

- ◆ s'il est décidé que les recettes supplémentaires ont vocation à financer les projets de SERM, les modalités d'affectation restent à définir puisque cela nécessiterait l'existence d'une structure de gouvernance ad hoc qui corresponde au SERM. Dans ce cadre, plusieurs options apparaissent pour structurer les SERM :
 - affectation des recettes à un syndicat mixte SRU¹²⁰ qui porterait le projet de SERM. Cette forme de gouvernance existe déjà dans certains territoires de SERM, par exemple en Nouvelle-Aquitaine ... ;
 - affectation des recettes à un groupement d'intérêt public (GIP) ou une autre structure locale de coordination, porteur du projet de SERM dans la phase de réalisation des infrastructures ;
 - affectation des recettes à un établissement public local (EPL) dit « article 4 » porteur du projet de SERM, en revanche, la création de tels EPL était rendue possible par l'article 4 de la LOM¹²¹, habilitant le Gouvernant à prendre toute mesure *« afin de créer un ou plusieurs établissements publics locaux ayant pour mission le financement, sur un périmètre géographique déterminé, d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant un milliard d'euros hors taxes »*, il faudrait soit créer de nouveaux EPL par voie législative, soit affecter les ressources à des EPL existants pour des projets de grandes lignes, mais n'ayant pas pour objet le SERM¹²² ;
- ◆ pour les mesures concernant des taxes additionnelles ou augmentation de taux dont les recettes initiales abondent le budget général :
 - il est possible de conserver ce circuit en dirigeant les nouvelles ressources sur le budget général de la collectivité ou de les flécher vers les dépenses de transports en ajoutant une disposition dans la loi. À date, seuls le VM et le VMA sont fléchés sur des dépenses de transports ;
 - une autre option pourrait consister à flécher la recette supplémentaire sur une autre entité que celle percevant le produit de la taxe initiale, par exemple en affectant une part régionale d'une taxe intercommunale à la région (c'est le cas pour une part de la taxe d'aménagement en Île-de-France). En revanche, cela affaiblit la lisibilité des taxes pour le contribuable lié à un empilement des dispositifs fiscaux ;

¹²⁰ Créé par la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Les syndicats mixtes de transports dits SRU sont régis par les articles L1231-10 à L1231-13 du Code des Transports. L'article L1231-10 du code des transports stipule qu'un syndicat mixte SRU doit veiller à :

- la coordination des services organisés par les AOT membres,
- la mise en place d'un système d'information des usagers,
- la mise en place de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés.

En complément des compétences obligatoires, l'article L1231-11 du Code des Transports donne la possibilité aux syndicats mixtes SRU, en lieu et place de leurs membres, d' *« organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport »* .

¹²¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

¹²² Seuls les projets de SERM de la région PACA semblent reposer fortement sur le projet de LNPCA.

- ◆ enfin, pour les mesures d'origine budgétaire nationale (par exemple la mobilisation des recettes du marché des quotas carbone), une clé de répartition devrait être définie pour affecter les montants de recettes selon des critères non encore identifiés.

S'agissant de l'affectation, il est indispensable de souligner le caractère dérogatoire des taxes affectées. En effet, l'article 2 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui, et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51* ». Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a précisé la portée de ces renvois en indiquant que des impositions de toutes natures pouvaient être affectées à des tiers « *sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année [c'est le renvoi à l'article 34], que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à son affectation [c'est le renvoi à l'article 36] et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions [c'est le renvoi à l'article 51]* ». ¹²³

Il y a donc cinq conditions pour affecter une imposition de toutes natures à un tiers :

- ◆ l'affectataire envisagé doit être un tiers, c'est-à-dire une personne morale autre que l'État ;
- ◆ il doit être chargé de missions de service public ;
- ◆ la création de l'imposition qui peut être prévue par une loi ordinaire, doit ensuite être autorisée par la loi de finances de l'année ;
- ◆ si l'imposition concernée a été établie au départ au profit de l'État, alors c'est une loi de finances qui doit procéder à la réaffectation ;
- ◆ le projet de loi de finances de chaque année doit être accompagné d'une annexe explicative comprenant la liste et l'évaluation de ces impositions. Tel est l'objet de ce qu'il est convenu d'appeler l'annexe VII aux Voies et moyens.

Au regard de l'ensemble des mesures de financement analysées ci-dessus, la mission propose une approche par une grille multicritère permettant d'identifier les enjeux saillants en termes d'effet économique, de faisabilité juridique et pratique et d'acceptabilité de chaque mesure. Les critères sont résumés dans le tableau 38 et renvoient aux éléments suivants :

- ◆ analyse de la correspondance entre le projet local que représente le SERM et la mise en place ou l'augmentation d'impôts locaux ou nationaux, conduisant à taxer des contribuables locaux ou nationaux ;
- ◆ sollicitation du budget national (par exemple la mesure consistant à mobiliser les recettes des enchères de l'ETS par exemple), ce qui conduit à solliciter le contribuable national plutôt que local ;

¹²³ Source : Conseil des prélèvements obligatoires, juillet 2018, Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer.

Annexe IV

- ◆ comme discuté dans la première partie sur l'affectation, la finalité de l'octroi éventuel de ces ressources peut nécessiter des potentiels ajustements juridiques pour assurer le fléchage des ressources sur le financement de SERM ou laisser la ressource abonder le budget général des collectivités. En effet, il s'agit d'arbitrer entre un objectif de soutien de la situation financière des AOM en général ou un objectif de financement – exclusif – des projets de SERM, nécessitant alors un mécanisme d'affectation, dont les contours sont encore inconnus puisqu'il n'y a pas encore de personne morale dont l'objet est la réalisation et l'exploitation du SERM. Certaines ressources examinées peuvent alternativement être octroyées aux collectivités locales ou à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (taxe sur passagers aériens), sachant que l'AFITF finance la part Etat des investissements attendus pour les projets de SERM ;
- ◆ lisibilité et responsabilisation liée aux ressources, par exemple le financement de l'exploitation et du matériel roulant et celui des transports en commun urbain par l'octroi de VMA voire de VM peut sembler une voie logique, mais l'empilement région plus AOM locales sur le VM rendrait ce dispositif complexe et peu lisible ;
- ◆ cohérence du signal donné au contribuable sollicité et son intérêt au projet de SERM, les projets de SERM ont vocation à accompagner la décarbonation des mobilités et déplacements depuis les zones périurbaines vers les zones métropolitaines ou villes centres. Ainsi, chaque mesure doit faire l'objet d'une analyse relative au type de contribuable qui serait sollicité au regard d'une typologie distinguant les contribuables entre : les automobilistes circulant (ou propriétaires de) véhicules thermiques, les poids-lourds, les usagers de transports en commun, les entreprises bénéficiant des infrastructures de transport, les touristes ;
- ◆ une autre distinction entre contribuables doit également être analysée au regard des mesures liées à la fiscalité immobilière, en distinguant celles qui pèsent sur les ménages propriétaires et les entreprises propriétaires d'immobilier.

Annexe IV

Tableau 38 : Tableau récapitulatif des mesures expertisées selon une analyse multicritère

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Augmenter la contribution des usagers	Ressource locale	Contribution fléchée automatiquement sur les transports	Usagers des transports	- Enjeu d'acceptabilité sociale ; - Effets négatifs d'une hausse des tarifs sur les inégalités sociales et économiques, qui peuvent être atténués par des tarifications sociales ou solidaires.	Hausse de 1 % + inflation en 2023 : - Grenoble : 18,1 M€ ; - Lille : 15,6 M€ ; - Bordeaux : 11,1 M€ ; - Toulouse : 1,9 M€ ; - Strasbourg : 14,7 M€ ; - PACA : 18,9 M€ ¹²⁵ .	Coût supplémentaire marginal	Délibération de l'AOM
Affecter une part des recettes issues du marché européen des quotas carbone (ETS 1 et 2)	Ressource européenne	À date, une partie des recettes de l'ETS 1 est déjà fléchée sur la rénovation énergétique, dans la limite d'un plafond. Les recettes du FSC ne sont pas encore affectées	Entreprises carbonées échangeant des quotas carbone sur les marchés ETS	- Le transport routier sera inclus dans l'ETS 2, ce qui devrait contribuer à générer des incitations pour sa décarbonation	Si le plafond des subventions versées à l'ANAH est maintenu, les recettes restantes pourraient s'élever à 0,9 Md€ en 2024, puis aux alentours de 2,1 Md€ à partir de 2025.	N.A.	Législatif

¹²⁵ Échantillon des six projets de SERM analysé plus précisément par la mission : Grenoble, Nice, Strasbourg, Lille, Toulouse et Bordeaux. Sur ce chiffrage, le SERM de Nice est élargi avec les deux autres de la région PACA (Toulon et Aix-Marseille-Provence). Le périmètre comprend les recettes tarifaires de l'ensemble de la région et celle de la principale AOM du projet de SERM.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Sur-péage pour les VL et VUL sur le RRN-C	Ressource locale	Ressource non affectée car le sur-péage n'existe pas à date	Utilisateurs du RRN-C propriétaires de VL et VUL ainsi que les touristes nationaux et internationaux	- Enjeux d'acceptabilité sociale, puisque pour 20 A/R mensuels, un automobiliste subirait une hausse de 8 € par mois pour un sur-péage de 0,20€ ; - Mesure favorisant le report modal car désincitative à l'usage de la voiture.	- Lille : 2,6 M€/an - Strasbourg : 2,7 M€/an - Nice : 14,1 M€/an - Toulouse : 22,0 M€/an - Grenoble : 5,6 M€/an - Bordeaux : 5,4 M€/an Estimation sur la base des trafics 2019	Coût de collecte négligeable	Législatif
Mise en place d'une éco-contribution PL (nouvelle mesure)	Ressource locale	Ressource non affectée car l'éco-contribution n'existe pas à date ¹²⁶	Poids-lourds du secteur du TRM	- Enjeux forts d'acceptabilité de la part du secteur du TRM (cf. mouvement des « bonnets rouges ») ; - Mesure pouvant avoir un effet désincitatif pour le transport de marchandises en provenance des pays frontaliers - Sobriété du transport de marchandises, report vers le ferroviaire	Pour la CEA, en 2025, pourrait générer 64 M€/an avec un tarif de 0,15 €/km	La technologie de boîtiers embarqués (OBU) pour identifier les PL permet de limiter significativement le coût de gestion ¹²⁷	Délibération de la collectivité

¹²⁶ Sauf pour la CEA où elle n'est pas affectée

¹²⁷ Un coût de 40 à 50M€ pour une couverture France entière avait été estimé par le rapport n° 010144-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) « Participation du transport routier au financement des infrastructures » juin 2015

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Mise en place de péages urbains à l'entrée des métropoles sur le territoire d'un SERM (nouvelle mesure)	Ressource locale	Ressource non affectée car le péage urbain n'existe pas à date	Usagers des voies routières pour accéder aux métropoles, propriétaires de véhicules individuels	- Enjeux forts d'acceptabilité de la part des usagers des voies routières pour entrer et sortir des métropoles ; - Mesure favorisant le report modal car désincitative à l'usage de la voiture.	Non chiffré (fonction du périmètre et du niveau)	Coût d'investissement et d'exploitation supplémentaires potentiels à chiffrer ¹²⁸	Législatif
Majoration régionale de la TICPE perçue sur les carburants routiers mis à la consommation dans les régions	Ressource locale	Ressource non affectée car la majoration n'existe pas à date, sinon la TICPE est une taxe nationale	Utilisateurs de véhicules particuliers et VUL propulsés par des carburants traditionnels	- Forts enjeux d'acceptabilité sociale (cf. mouvement des gilets jaunes) ; - Un tel prélèvement conduit à une augmentation modeste du prix de vente des carburants (+1,5%) et peut renforcer le signal prix en faveur de la transition vers les véhicules électriques ; - incitation au report modal.	En 2025, une majoration additionnelle de 2€/hl pour le gazole et les essences rapporterait 995 M€ sur la France entière	Coût de collecte négligeable	Mesure non faisable juridiquement sauf pour aligner les taux régionaux sur celui de l'Ile-de-France (hausse uniforme nationale (cf. jurisprudence CJUE))

¹²⁸ Selon une étude de l'ADEME comparant une dizaine de systèmes de péages mis en place en Europe et à Singapour, les coûts d'exploitation des différents péages de zone / cordon ne sont pas négligeables et arrivent même à représenter une part équivalente à la moitié des recettes du péage (cas de Milan par exemple).

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Réduction du remboursement partiel de TICPE sur le gazole routier	Ressource nationale	Ressource non fléchée	Entreprises du secteur du TRM, en particulier le TRM français ¹²⁹	- Augmentation qui pourrait enchérir indirectement le coût de toutes les marchandises transportées ¹³⁰ ; - Forts enjeux d'acceptabilité sociale par la profession ; - Pourrait renforcer le signal prix en faveur de la transition vers les véhicules électriques.	En 2023, chaque relèvement de 0,01 €/l (soit 1 €/hl) de ce taux réduit apporte une ressource d'environ 70 M€ par an ¹³¹	Coût de collecte négligeable	Législatif
Taxe additionnelle aux taxes existantes sur les passagers aériens	Ressource nationale	Ressource fléchée sur l'AFITF non fléchée	Voyageurs touristiques et professionnels	Pourrait renforcer le signal prix désincitatif du recours à l'avion	Estimé à 69M€ ₂₀₂₃ sur l'ensemble des aéroports (hors Ile-de-France et Corse) de trafic supérieur à un million de passagers par an pour une taxe unitaire de 1€/passager.	Coût de collecte négligeable	Législatif
Taxe régionale sur les véhicules légers et les VUL (nouvelle taxe)	Ressource locale	Ressource non affectée car la taxe n'existe pas à date	Utilisateurs de véhicules particuliers et de VUL	- Enjeux d'acceptabilité sociale ;	Les recettes France entière pourraient atteindre 785 M€ ₂₀₂₃ dans le cas d'une taxe annuelle uniforme à 20€.	Un nouveau circuit de collecte devrait être mis en place	Législatif

¹²⁹ Car moins d'un quart des poids lourds étrangers circulant en France s'approvisionnent en carburant sur le territoire national.

¹³⁰ C'est en particulier le cas des produits agricoles et alimentaires qui représentent près d'un tiers des volumes transportés en France par la route.

¹³¹ Cette recette est amenée à décroître, probablement de moins de 3% par an (source : DGE) car l'électrification du parc de poids-lourds est plus lente que celle du parc de véhicules légers.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
				- En pénalisant uniformément tous les ménages propriétaires d'un véhicule particulier, une telle disposition ne prendrait pas en compte le caractère captif des ménages modestes à très modestes vivant en zone mal desservie par les transports.			
Taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation	Ressource locale	Ressource fléchée pour les régions	Propriétaires de tous types de véhicules ¹³²	- Enjeux d'acceptabilité sociale ; - Pourrait inciter au report modal sur les transports collectifs.	En 2024 : - avec une augmentation des taux actuels de 5€ : sur toutes les régions, 186 M€ - avec une augmentation des taux actuels de 10 € : sur toutes les régions 372 M€	Coût de collecte négligeable	Législatif et délibération de la collectivité
Taxe régionale additionnelle sur les permis de conduire	Ressource locale	Ressource non fléchée car mesure abrogée en 2020	Usagers des véhicules particuliers	Non identifié	Pour une valeur de taxe de 25 € le rendement varierait de 2,6 M€ ₂₀₂₃ à 1,7 M€ ₂₀₂₃	Non estimé	Législatif

¹³² Pour les véhicules légers, ce sont essentiellement les ménages puisque seul 8,5% du parc est détenu par les entreprises. Les entreprises du transport routier de marchandises et de voyageurs seraient aussi concernées avec un taux réduit de 50% ainsi que les utilisateurs de véhicules utilitaires légers.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Augmentation des recettes de stationnement	Ressource locale	Ressource non fléchée	Usagers des véhicules particuliers	- Effet incitatif sur le report modal avec l'usage de transports en commun	Non chiffré	Coût supplémentaire négligeable car le circuit est existant	Délibération de la collectivité
Replafonner les taux du versement mobilité	Ressource locale	Ressource fléchée sur les transports	Entreprises	Renchérissement du coût du travail et hausse des impôts de production	Rendement additionnel d'un replafonnement de 0,1 pt du VM, en 2023 : - Projet Bordeaux : 13 M€ - Projet Grenoble : 9 M€ - Projet Lille : 26 M€ - Projet Nice : 10 M€ - Projet Strasbourg : 8 M€ - Projet Toulouse : 17 M€	Coût supplémentaire négligeable car circuit existant	Législatif
Baisser la TVA à 5,5% pour les transports du quotidien pour dégager des marges supplémentaires pour les AOM	Ressource nationale	Ressource non fléchée	- Usagers des transports en commun ;	- Effets marginaux sur les consommateurs ; - Effet sur les finances publiques : moindre collecte de TVA au niveau national de 678 M€	En déduisant les SLO ferroviaires de ces données, le gain attendu d'une baisse de TVA pour les AOM représenterait 431 M€ en 2023	le périmètre devrait aussi intégrer des modes de transport proches du transport urbain ¹³³	Législatif

¹³³ Comme le transport ferroviaire de voyageurs dans son ensemble, en vertu du principe de neutralité fiscale empêche d'appliquer des taux différents de TVA à des produits similaires.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
			- Ensemble des contribuables car la perte de TVA serait compensée dans les montants versés aux collectivités				
Mise en place d'une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour (TATS) sur le périmètre des SERM	Ressource locale	Ressource non fléchée sauf en Île-de-France, certains départements de PACA (pour SLNPCA), Nouvelle-Aquitaine (pour SLNMP) et Occitanie (pour SGPSO)	Touristes nationaux et internationaux	- Effet économique négligeable car le surcoût de la nuitée est relativement faible avec une surtaxe de 34 %	Non chiffré	Coûts de gestion supplémentaires importants	Législatif
Augmentation des DMTO	Ressource locale	Ressource non fléchée ¹³⁴	- Ménages propriétaires vendeurs et acquéreurs lors d'une transaction immobilière	- Effets négatifs à court-terme sur le marché du logement ; - Taxation implicite de la mobilité résidentielle ; - Ressource fortement procyclique.	Rendement d'un point additionnel de DMTO, en 2023 : - Projet Grenoble : 26 M€ ; - Projet Lille : 448 M€ ; - Projet Nice : 14 M€ - Projet Bordeaux : 80 M€	Coût de collecte et gestion négligeable	Législatif

¹³⁴ En revanche, il est à noter qu'une hausse des DMTO est attendue par les départements pour financer d'autres compétences.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
					- Projet Toulouse : 50 M€		
Mise en place d'une TSE au profit des projets de SERM	Ressource locale	Lorsqu'une TSE existe elle est fléchée vers les EPF et EPL dits « article 4 » (déjà mobilisée pour SGP et SGPSO)	- Ménages propriétaires s'acquittant de la TFPB, TFPNV - Ménages possédant une résidence secondaire - Entreprises s'acquittant de la CFE	- Effet potentiellement régressif de la taxe foncière ; - Effet macroéconomique potentiellement négatif si hausse de la taxe foncière ; - CFE : Effet désincitatif pour les entreprises à se constituer un capital foncier mais ne crée pas de fortes distorsions dans les choix productifs des entreprises ; - L'instauration d'une TSE de 10 M€ dédiée aux SERM représenterait un montant allant de 3,3€/hab/an sur le SERM de Lille à 11,7€/hab/an sur le SERM de Grenoble¹³⁵	Rendement d'une hausse d'un point des taxes locales en M€, en 2023 : - Projet Bordeaux : 42,8 ; - Projet Grenoble : 31,6 ; - Projet Lille : 60,0 - Projet Nice : 67,1 - Projet Strasbourg : 42,5 - Projet Toulouse : 47,9	Coût de collecte et gestion négligeable	Législatif

¹³⁵ Par comparaisons, la TSE dédiée aux EPF représente entre 4,4 € par habitant sur le périmètre du SERM de Lille et 10,7€ par habitant dans le ressort territorial du SERM de Toulouse. Pour Bordeaux et Toulouse s'ajoute la contribution à la TSE dédiée au GPSO, qui représente environ 5€ annuel par habitant.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Mise en place d'une taxe annuelle sur les bureaux, commerces, entrepôts et stationnement (nouvelle taxe)	Ressource locale	Ressource non affectée car la taxe n'existe pas à date hors IdF (fléchée sur SGP) et PACA ¹³⁶ (fléchée sur SLNPCA)	Entreprises propriétaires de locaux à usage de bureaux, commerciaux, stockage ou stationnement	- Renchérissment du coût d'occupation des locaux commerciaux pour les entreprises ; - Incitation pour les entreprises à optimiser les surfaces de bureau et commerciale.	Sur le périmètre de l'échantillon, à date de l'état du cadastre fin 2024, la mise en place d'une TSB pourrait représenter 76,8 M€	Coûts supplémentaires importants ¹³⁷	Législatif
Mise en place d'une taxe pour la création de bureaux (TCB) (nouvelle taxe)	Ressource locale	Ressource non affectée car la taxe existe uniquement en Île-de-France à date, versée au budget d'équipement ¹³⁸	- Entreprises propriétaires d'immobilier	- Renchérissment du coût des locaux commerciaux pour les entreprises ; - Dynamique désincitative pour l'installation d'entreprises sur le territoire	Sur le périmètre de l'échantillon, à date de l'état du cadastre fin 2024, la mise en place d'une TCB pourrait représenter 268,6 M€	Non estimé, potentiellement négligeable car taxe collectée conjointement avec les autres taxes d'urbanisme	Législatif

¹³⁶ Depuis le 1er janvier 2023, cette taxe est due dans les départements des Bouches-du-Rhône (13), du Var (83) et des Alpes-Maritimes (06).

¹³⁷ La mise en œuvre récente en PACA a exigé des efforts significatifs en raison d'un circuit non dématérialisé pour le recouvrement.

¹³⁸ Elle est affectée à la région en Île-de-France.

Annexe IV

Description de la ressource (nouvelle ou non)	Ressource locale ou nationale	Ressource déjà fléchée ou mobilisée, quelle destination	Type d'acteur sollicité	Impact économique, social et environnemental	Rendement	Faisabilité pratique ¹²⁴	Vecteur juridique
Augmenter la taxe d'aménagement ou créer une taxe additionnelle	Ressource locale	Ressource fléchée : - sur le financement d'équipements collectifs et infrastructures de transport de la région Île-de-France pour la part régionale ; - sur les transports pour la part issue de la majoration permise pour le financement de certains investissements ¹³⁹	- Entreprises ou particuliers réalisant de travaux de construction, reconstruction, agrandissement des bâtiments et aménagements de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme	- Charge fiscale plus élevée pouvant causer un ralentissement de l'activité sur le marché de la construction immobilière ou de la rénovation ; - Hausse des prix immobiliers si la pression immobilière est déjà forte et que le marché est ralenti, ce qui peut renforcer un effet d'exclusion des zones en forte densification sur les ménages à faibles revenus	Sur le périmètre de l'échantillon, en 2023, la mise en place d'une taxe régionale à 1 % pourrait représenter 251,6 M€	Cout de collecte négligeable	Législatif et délibération de la collectivité

Source : Mission.

¹³⁹ Article 1635 quater N du CGI : « Les travaux et équipements concernés [par la possibilité de majoration] sont notamment les travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives ».

ANNEXE V

Gouvernance et modalités de financement

SOMMAIRE

1. UNE GOUVERNANCE DE LA MOBILITÉ TRÈS IMBRIQUÉE ET QUI N'A PAS ÉTÉ RÉELLEMENT SIMPLIFIÉE PAR LA LOM	1
1.1. Les compétences d'AOM depuis la LOM : à la recherche de l'échelle géographique pertinente ?.....	1
1.1.1. <i>La loi d'orientation des mobilités de 2019 a fait évoluer le panorama des acteurs impliqués dans la gouvernance des mobilités.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Plusieurs exemples de syndicats mixtes illustrent la diversité des gouvernances et des compétences partagées entre collectivités.....</i>	<i>2</i>
1.2. Une inter-territorialité à géométrie variable : à la recherche de la bonne échelle ...	4
1.2.1. <i>Les bassins de mobilité, un découpage prévu par la LOM sans en préciser les caractéristiques.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La LOM : un bilan mitigé, entre clarification des compétences d'AOM mais mobilisation relative des nouveaux outils de gouvernance.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>L'aire d'attraction des agglomérations peut être une alternative aux périmètres des bassins de mobilité tels que définis aujourd'hui.....</i>	<i>10</i>
1.3. La gouvernance des investissements : sur le matériel roulant, un partage des compétences plus simple et des besoins importants de renouvellement.....	11
1.4. Dans le champ des infrastructures, les financements et la gouvernance sont fortement imbriqués entre l'État et les collectivités	12
1.4.1. <i>Désormais, les collectivités, et parmi elles les régions en particulier, sont amenées à cofinancer les infrastructures ferroviaires aux côtés de l'État</i>	<i>12</i>
1.4.2. <i>Un portage des participations des collectivités aux grands projets de lignes nouvelles par des établissements publics locaux, mêlant ressources budgétaires et fiscales.....</i>	<i>14</i>
1.4.3. <i>Les infrastructures routières urbaines et interurbaines, dont celles en faveur du vélo, relèvent de la compétence du gestionnaire de voirie.....</i>	<i>15</i>
1.4.4. <i>Les infrastructures des modes urbains guidés plus capacitifs (métro, tramway) relèvent de la compétence des AOM urbaines.....</i>	<i>15</i>
1.4.5. <i>Les pôles d'échanges multimodaux (PEM) relèvent de compétences multiples : EPCI, gestionnaires de voirie, SNCF Réseau ou sa filiale Gares & Connexions.....</i>	<i>16</i>
1.5. Le comité des partenaires : une instance de concertation en cours d'installation dans les territoires.....	17
2. LA GOUVERNANCE DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS (SERM) : UN RISQUE DE COMPLEXITÉ ACCRUE DANS CERTAINS CAS ET UNE OPPORTUNITÉ DE CLARIFICATION DANS D'AUTRES ...	18
2.1. Une gouvernance adaptée à chaque étape et qui associe différents niveaux de collectivités.....	18
2.2. Une gouvernance souple au stade de la préfiguration des projets de SERM	20
2.2.1. <i>La gouvernance des projets de SERM au stade de la préfiguration peut rassembler de multiples acteurs, à l'image de la gouvernance des mobilités en général.....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Quelques exemples de gouvernance mis en œuvre au stade de la préfiguration des projets de SERM.....</i>	<i>21</i>

2.2.3.	<i>En phase de préfiguration des SERM, lorsqu'elle intervient, la SGP est attendue sur la production d'un plan de financement, des propositions de gouvernance et une contribution aux études techniques</i>	24
2.3.	La loi a fixé la nécessité d'une structure <i>ad hoc</i> de coordination des maîtres d'ouvrage au stade de la réalisation.....	28
2.3.1.	<i>Plusieurs types de structures sont possibles pour la gouvernance des projets de SERM au stade de la réalisation des infrastructures</i>	29
2.3.2.	<i>La SGP peut être désignée maître d'ouvrage d'infrastructures sous conditions, elle peut également assurer un rôle de coordination des maîtres d'ouvrages.....</i>	32
2.3.3.	<i>La mission identifie des points de vigilance pour la gouvernance en phase de réalisation des infrastructures.....</i>	34
2.4.	La gouvernance de l'exploitation des services de mobilité relève des AOM	36
2.4.1.	<i>Des structures de coordination sont déjà mises en place sur certains projets de SERM.....</i>	36
2.4.2.	<i>La mise en œuvre des SERM peut être l'opportunité de renforcer la collaboration formalisée entre régions, métropoles et agglomérations.....</i>	37
3.	PARMI LES MODALITÉS D'ORGANISATION DES ACTEURS POUR LE FINANCEMENT DES PROJETS FIGURENT LE RECOURS À L'ENDETTEMENT POUR L'INVESTISSEMENT ET À DES COFINANCEMENTS POUR L'EXPLOITATION.....	38
3.1.	Deux principales modalités de financement de l'investissement existent : le levier budgétaire des collectivités et de l'État et le levier de l'emprunt.....	38
3.1.1.	<i>Les collectivités et l'État ont recours aux financements croisés ou cofinancements pour l'investissement, par le biais de subventions d'investissement.....</i>	38
3.1.2.	<i>Plusieurs voies de recours à l'endettement pour le financement des projets en phase d'investissement peuvent être examinées.....</i>	39
3.2.	Dans le cadre actuel, les modalités de financement de l'exploitation des services comprennent des leviers à la main des AOM, qui peuvent aussi rechercher des cofinancements	55
3.2.1.	<i>Deux accords de cofinancement région-métropole des surcoûts d'exploitation ferroviaire dans les projets de SERM de Bordeaux et Strasbourg sont en vigueur.....</i>	55
3.2.2.	<i>La productivité et l'efficacité des services existants constituent un levier de financement à la main des AOM</i>	55
4.	L'ÉTAT, PARTENAIRE INCONTOURNABLE DES PROJETS DE SERM, MAIS AUSSI DÉCISIONNAIRE DE L'OCTROI DU STATUT DE SERM, DOIT ÉCLAIRCIR LES CONDITIONS D'INTERVENTION DE SON OPÉRATEUR, LA SGP, SUR LES PROJETS DE SERM	56
4.1.	Il existe un risque pour l'État de ne pas pouvoir se désengager ou réorienter les projets, avec de potentiels enjeux financiers mais aussi de qualité des projets.....	56
4.2.	La mission appelle l'attention de l'État, qui exerce la tutelle de la SGP, sur plusieurs points de vigilance quant à l'action de cette dernière sur les projets de SERM	57

1. Une gouvernance de la mobilité très imbriquée et qui n'a pas été réellement simplifiée par la LOM

1.1. Les compétences d'AOM depuis la LOM : à la recherche de l'échelle géographique pertinente ?

1.1.1. La loi d'orientation des mobilités de 2019 a fait évoluer le panorama des acteurs impliqués dans la gouvernance des mobilités

La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 26 décembre 2019 a affirmé l'objectif de couvrir 100 % du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité et a réorganisé la gouvernance des transports et des mobilités du quotidien autour de :

- ♦ la région sur notamment l'offre de service ferroviaire régionale et les transports routiers interurbains dont les cars express. Son rôle de chef de file de la mobilité pour coordonner les actions des AOM locales est réaffirmé ;
- ♦ les EPCI que sont la métropole, la communauté urbaine, la communauté d'agglomération, ont été confortés dans leurs compétences d'AOM ;
- ♦ les communautés de communes ont pu prendre la compétence mobilité avant le 1^{er} juillet 2021. Sur les territoires de celles qui n'ont pas choisi de prendre cette compétence, la région est devenue AOM par subsidiarité, en complément de sa compétence mobilité à l'échelle régionale. Le processus de prise de cette compétence est détaillé dans la figure 1 ;
- ♦ la compétence d'AOM permet d'intervenir dans six domaines principaux, pour développer une offre adaptée aux territoires : transport régulier, à la demande, scolaire, mobilités actives (vélo et marche), partagées (covoiturage), ainsi que la mobilité solidaire.

Afin d'organiser ensemble les mobilités à une autre échelle que leur seul périmètre, les collectivités peuvent confier la compétence d'AOM à un **syndicat mixte de transport** (cf. article L. 1231-1 du code des transports) : ce syndicat mixte peut être ouvert¹ ou fermé².

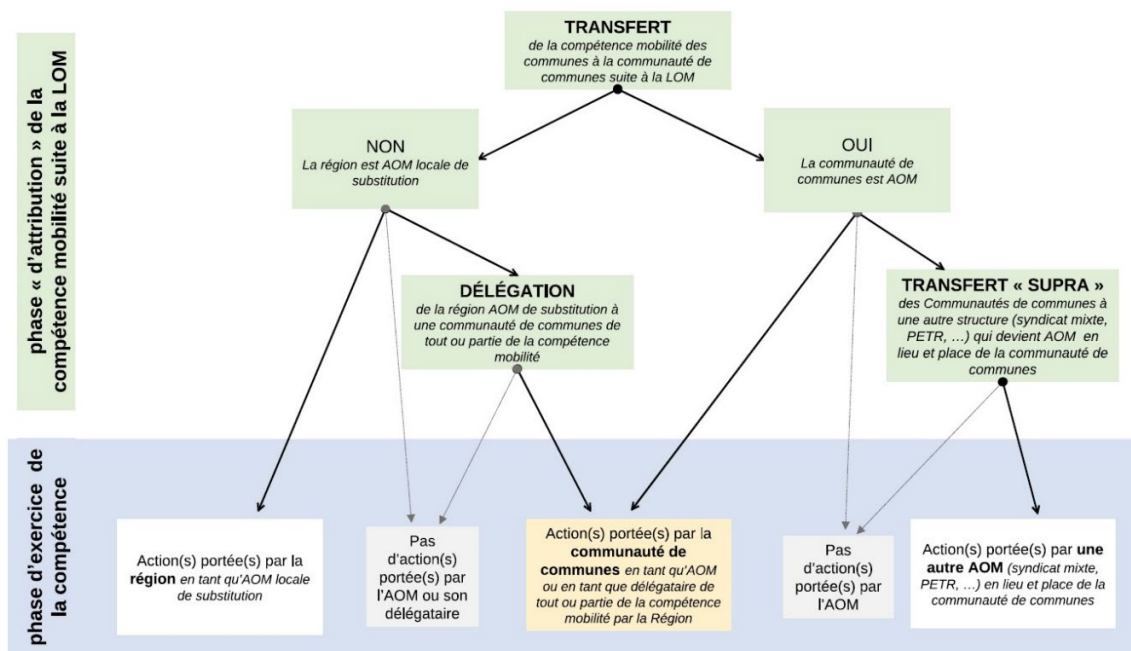
Les collectivités sont parfois parties prenantes d'un **syndicat mixte dit loi SRU** dont les compétences obligatoires sont la coordination des services organisés par les AOM membres, la mise en place d'un système d'information des usagers, et d'une tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés (cf. article L. 1231-10 du code des transports). Ce syndicat mixte SRU n'organise donc pas nécessairement les services qui restent de la compétence des AOM elles-mêmes.

Toutefois, en complément des compétences obligatoires, l'article L. 1231-11 du code des transports donne la possibilité aux syndicats mixtes SRU, en lieu et place de leurs membres, « *d'organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport* ».

¹ Cf. article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

² Cf. article L.5711-1 du CGCT.

Figure 1 : Processus de prise de compétence d'AOM locale sur les ressorts territoriaux des communautés de communes à la suite de la loi d'orientation des mobilités de 2019



Source : Cerema.

1.1.2. Plusieurs exemples de syndicats mixtes illustrent la diversité des gouvernances et des compétences partagées entre collectivités

Les structures d'association de collectivités que sont les syndicats mixtes ont des périmètres et compétences très divers. Ils peuvent pour certains mêler les compétences obligatoires d'un syndicat loi SRU sur un périmètre et exercer la compétence d'AOM sur un autre, rendant la lecture de la situation des AOM concernées plus complexe.

À titre illustratif, la région Nouvelle Aquitaine a ainsi créé en 2018³ avec Bordeaux Métropole, le département de la Gironde et une trentaine d'EPCI organisés en 5 bassins de mobilité⁴, un syndicat mixte loi SRU, aujourd'hui désigné **Nouvelle Aquitaine Mobilité** (NAM) qui couvre 40 réseaux de transport collectif (TC). En charge de la coordination des services, de l'intégration tarifaire et de l'information voyageurs, il est prévu qu'il mette en place des budgets annexes par bassin de mobilité pour lever du versement mobilité additionnel (VMA)⁵ et prendre en charge des coûts d'exploitation du réseau de cars express sur chaque bassin, le déploiement de services de covoiturage, les études de mobilités actives et de *hubs*.

C'est le cas en Gironde avec la mise en place en 2023 de la commission locale des mobilités de Gironde, qui est une instance de gouvernance locale ayant pour objectif d'organiser les mobilités à une échelle périurbaine (cf. encadré 1).

³ Délibération Conseil régional 2018.516.SP Création du syndicat mixte intermodal de Nouvelle Aquitaine.

⁴ Sèvres et Atlantique, Vienne et Charentes, Limousin et Périgord, Gironde et Garonne, Landes et Pyrénées.

⁵ Cf. annexe VI pour la description du versement mobilité et du versement mobilité additionnel.

Encadré 1 : La commission locale de mobilités de Gironde

La commission locale de mobilités de Gironde a été mise en place en 2024. Elle est définie de la manière suivante : « une instance de gouvernance décentralisée, mise à disposition des AOM et a pour but d'organiser les mobilités à une échelle péri-urbaine, à partir d'un budget dédié défini par les membres et financé par le versement de mobilité additionnel. L'objectif de la CLM de Gironde est de définir un Projet Mobilités pour mettre en œuvre le volet routier du RER M, de favoriser l'intermodalité et la coordination des offres de mobilités ainsi qu'investir en faveur de l'ensemble des mobilités du territoire » (source : <https://nouvelle-aquitaine-mobilites.fr/la-commission-locale-des-mobilites>).

Cette commission a pour objectif de piloter le projet de mobilités des territoires périurbains de Gironde. Elle est composée des membres du syndicat mixte SRU NAM en Gironde : la région Nouvelle Aquitaine, Bordeaux Métropole, la communauté d'agglomération du Libournais, la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord, la communauté de communes de Montesquieu, la communauté de communes de Jalle Eau Bourde, le syndicat Sud Gironde Mobilités, le département de la Gironde.

Elle dispose du budget annexe de la NAM alimenté par le versement mobilité additionnel pour financer notamment l'exploitation des cars express, covoiturage, mobilités actives, hubs de mobilités.

Source : Mission.

Ce double rôle du syndicat – syndicat SRU sur le périmètre global et responsabilité de mise en œuvre pour les cars express sur le bassin de Gironde – conduit à distinguer le budget général auquel cotisent les collectivités membres du budget annexe sur le périmètre de Gironde. Les recettes attendues en 2024⁶ sont les suivantes :

- ◆ VMA : 6,3 M€ ;
- ◆ cotisations des membres : 2,9 M€ ;
- ◆ sur un total de budget de fonctionnement de 12,8 M€.

Le VMA finance *via* un budget annexe dit « de la commission locale des mobilités de Gironde » les dépenses d'exploitation des cars express (2,9 M€) et du covoiturage et l'investissement dans les équipements de billettique et d'intermodalité (17,1 M€).

Dans les Hauts-de-France, **le syndicat mixte Hauts-de-France mobilités** a succédé en 2018 au syndicat mixte interrégional de transport (SMIRT) créé en 2009. Il réunit 35 membres dont la région, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, ainsi qu'une trentaine d'EPCI et est en charge du support de tarification intégrée entre le réseau TER et plusieurs réseaux urbains, de l'information voyageurs et du covoiturage. Il perçoit du VMA au taux de 0,1% qui représentait en 2023 une recette de 2,6 M€ (contre 1,7 M€ en 2022)⁷, sur un total de 5,8 M€ de budget de fonctionnement, dont 4,5 M€ de dépenses réelles. Le syndicat escompte une recette de VMA en hausse en 2024, à hauteur de 4,4 M€⁸.

Les contributions statutaires de ses membres restent stables à 1,44 M€.

Le syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG, précédemment syndicat mixte des transports en commun (SMTC)) regroupe la métropole de Grenoble, le département de l'Isère, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais et la communauté de communes Le Grésivaudan, soit 123 communes. Outre les compétences obligatoires fixées par la loi SRU, le SMMAG s'est vu transférer la compétence d'AOM (compétence dite « urbaine ») pour organiser les transports du réseau Métropole et Grésivaudan, et des compétences dites « partagées » par la CC du Pays Voironnais. Trois budgets retracent les compétences du SMMAG :

- ◆ le budget principal relatif aux compétences obligatoires ;

⁶ <https://nouvelle-aquitaine-mobilites.fr/budget-et-finances>.

⁷ Source : compte administratif 2023 approuvé par délibération 2024-20 du 19 juin 2024.

⁸ Source : Budget primitif 2024 adopté par délibération 2024-16 du 27 mars 2024.

- ◆ le budget annexe relatif aux compétences mobilités partagées, multimodales et actives, incluant tous les membres ;
- ◆ le budget annexe relatif à la compétence mobilités urbaines auquel adhèrent Grenoble Alpes Métropole et Le Grésivaudan qui ont transféré leur compétence d'autorité organisatrice de mobilités (AOM).

Le SMMAG finance, construit et organise le réseau des transports urbains de l'agglomération et délègue son exploitation à M Tag, la société d'économie mixte à travers une délégation de service public (DSP).

Le syndicat mixte Tisséo Collectivités regroupe autour de Toulouse Métropole quatre autres EPCI⁹ pour couvrir 114 communes au total, représentant plus d'un million d'habitants. Ce syndicat assume l'ensemble des compétences d'AOM. Son budget de fonctionnement 2023 est de 565 M€ avec 327 M€ de versement mobilité (VM) et des contributions des membres de 114 M€ pour des recettes commerciales de 112 M€. Le budget d'investissement est de 732 M€ avec 175 M€ d'épargne brute.

1.2. Une inter-territorialité à géométrie variable : à la recherche de la bonne échelle

L'introduction par la LOM (cf. *infra*) de la notion de bassins de mobilités invite les régions à définir, en concertation avec les collectivités locales, des bassins de mobilité, sans préciser le cadre ni les critères à retenir. La LOM invite les collectivités à se regrouper au sein des structures de coopération à cette échelle et sur ces périmètres, comme c'est le cas par exemple en Nouvelle-Aquitaine. Toutefois, d'autres découpages peuvent apparaître pertinents lorsqu'on traite de mobilités en lien avec l'urbanisation des territoires.

1.2.1. Les bassins de mobilité, un découpage prévu par la LOM sans en préciser les caractéristiques

La LOM¹⁰ prévoit (hors Île-de-France) un découpage du territoire régional en bassins de mobilité (cf. encadré 2) que la région définit et délimite en concertation avec les AOM, les syndicats mixtes et les départements. C'est à cette échelle que sont réalisés les contrats opérationnels de mobilité et les plans d'action communs en faveur de la mobilité solidaire.

Un bassin de mobilité est un territoire comprenant un ou plusieurs pôles d'attraction vers lesquels les habitants du bassin de mobilité se déplacent pour leurs activités quotidiennes, sachant que les déplacements internes au bassin de mobilité sont plus importants que les déplacements en échange avec l'extérieur du bassin. La méthode d'élaboration des bassins de mobilité est cependant propre à chaque région.

Encadré 2 : Définition du bassin de mobilité

Le site internet France mobilités, du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, précise la définition du bassin de mobilité et les modalités de détermination de celui-ci :

« Un bassin de mobilité est l'échelle locale sur laquelle les mobilités quotidiennes s'organisent. Son territoire regroupe un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, généralement autour d'un pôle d'attractivité (une grande agglomération par exemple). À noter que sauf accord formel de son assemblée délibérante, le territoire d'un EPCI à fiscalité propre ne peut être découpé entre plusieurs bassins de mobilité. »

⁹ Communauté d'agglomération du Sicoval, communauté d'agglomération du Muretain Agglo, communauté de communes des Coteaux Bellevue, communauté de communes du Grand Ouest Toulousain.

¹⁰ Article 15 de la loi 2019-1428 du 24 décembre 2019 ajoutant un chapitre V au titre 1^{er} du livre II du code des transports.

Annexe V

Concrètement, le bassin de mobilité est le périmètre sur lequel sont élaborés :

- le contrat opérationnel de mobilité ;
- le plan d'action commun en matière de mobilité solidaire piloté par la région et le département.

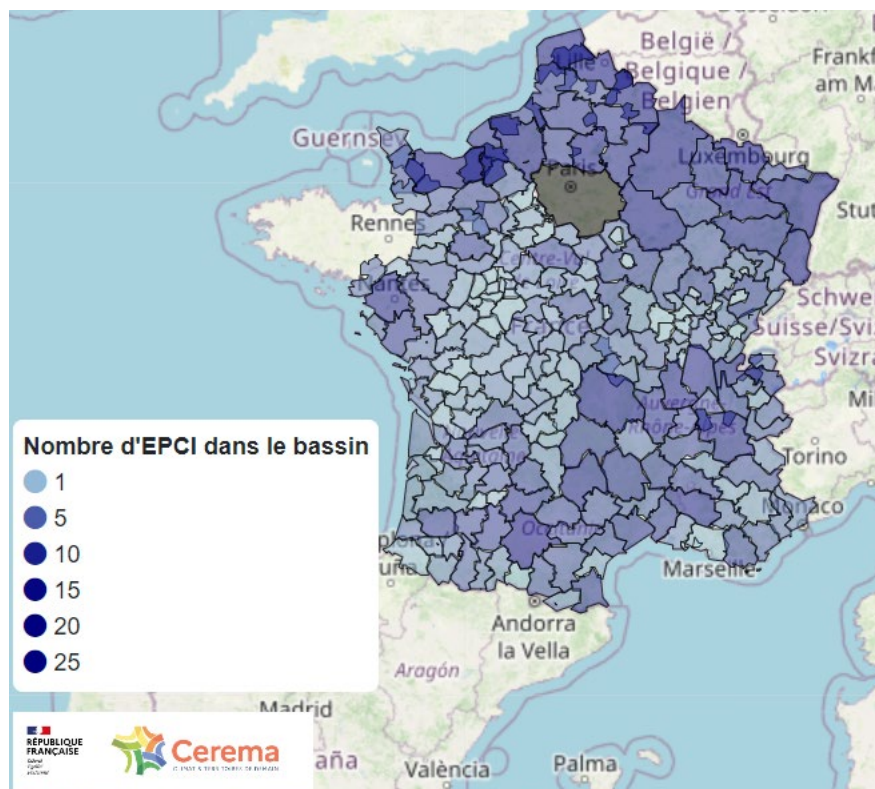
La délimitation du bassin de mobilité revient à la région. Son périmètre pourra varier d'un territoire à l'autre, en fonction des spécificités locales (nombre de pôles d'attractivité ou de centres urbains, territoires plus ou moins ruraux, etc.). C'est une approche souple. Rien n'interdit à un EPCI d'appartenir à plusieurs bassins de mobilité, même s'il peut paraître plus lisible d'avoir des périmètres de bassin de mobilité exclusifs, et que certains EPCI soient associés à plusieurs contrats opérationnels ».

Source : Site internet France mobilités.

En septembre 2023, l'observatoire des politiques locales de mobilités mis en place par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) en partenariat avec le Groupement des autorités responsables de transport (GART), recensait 707 AOM (hors communautés de communes (CC) dont la région est AOM locale), 457 CC pour lesquelles la région est AOM locale, et 236 bassins de mobilité définis.

La superficie des bassins est inégale en fonction des régions. Elle peut aller jusqu'à deux fois la taille d'un département en région Grand Est et se limiter au quart de la superficie d'un département en région Nouvelle-Aquitaine. La carte 1 présente le découpage des territoires en bassins de mobilités en 2024.

Carte 1 : Découpage des territoires en bassins de mobilités en 2024



Source : Cerema, observatoire national des politiques locales de mobilité.

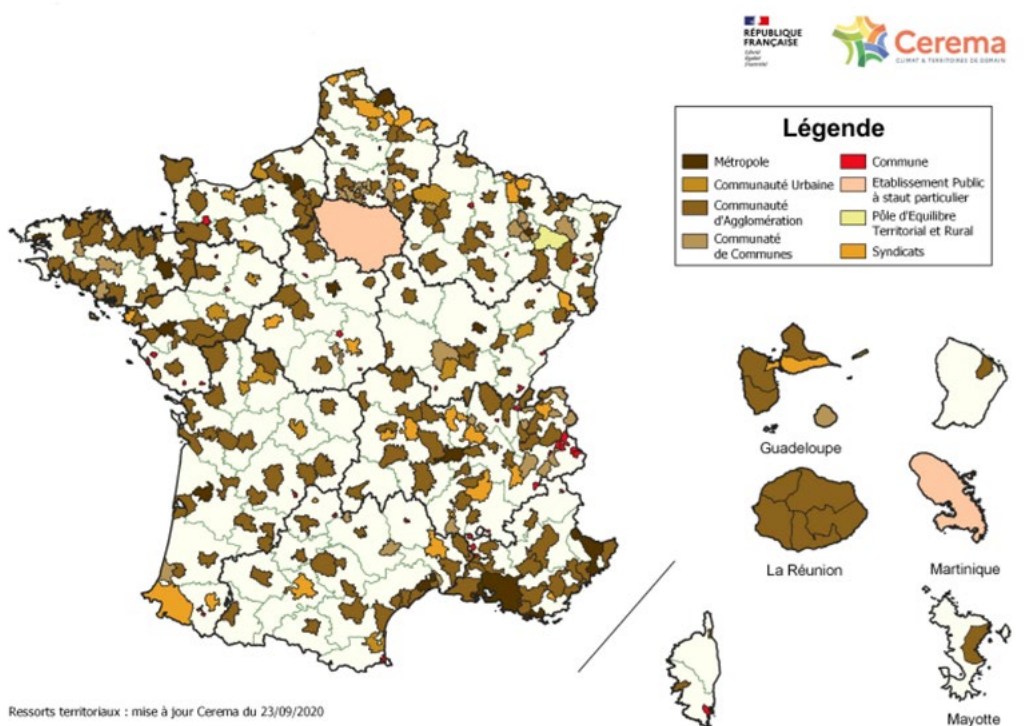
1.2.2. La LOM : un bilan mitigé, entre clarification des compétences d'AOM mais mobilisation relative des nouveaux outils de gouvernance

1.2.2.1. La LOM a confié un rôle privilégié au couple région-EPCI pour la compétence d'AOM

La LOM a ainsi fait évoluer le paysage de la gouvernance de la mobilité d'une situation dans laquelle les agglomérations avaient un rôle privilégié à une **dualité région-EPCI** permettant la couverture de l'ensemble du territoire.

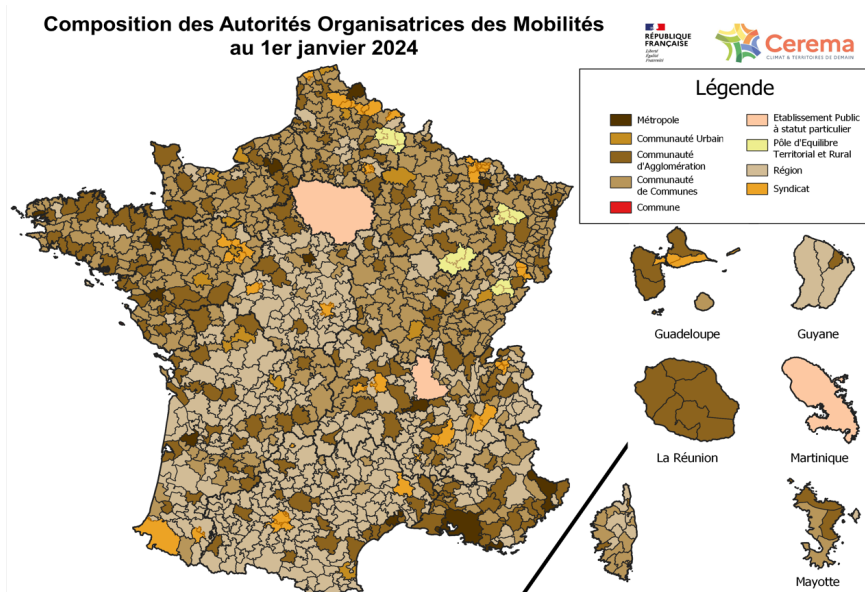
Avant l'entrée en vigueur de la LOM, les communautés d'agglomération avaient un rôle prédominant, comme le montre la carte 2.

Carte 2 : Composition des AOM avant l'entrée en vigueur de la LOM, au 1^{er} janvier 2020



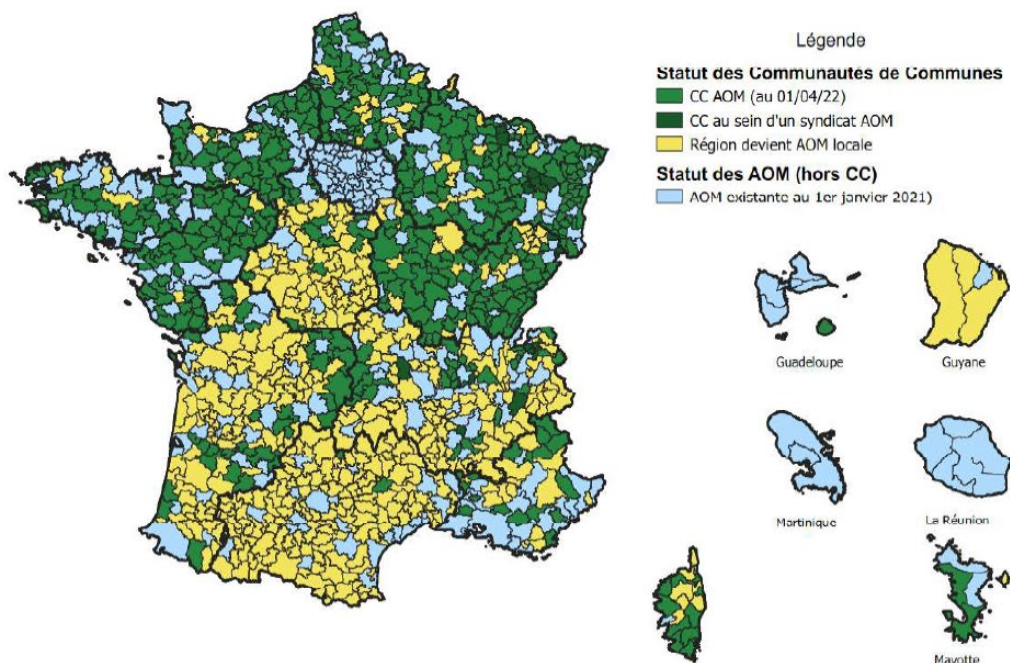
Source : Cerema.

Après l'entrée en vigueur de la LOM, deux acteurs principaux, les régions et les EPCI, exercent désormais la compétence d'AOM, comme le montre la carte 3.

Carte 3 : Composition des AOM après l'entrée en vigueur de la LOM, au 1^{er} janvier 2024

Source : Cerema.

Enfin, la carte 4 effectue un zoom sur les seules communautés de communes, permettant d'identifier celles qui ont pris la compétence d'AOM, celles qui ont transféré leur compétence d'AOM à un syndicat mixte ou encore celles pour lesquelles la région a pris la compétence d'AOM locale.

Carte 4 : Prise de compétences des communautés de communes au 1^{er} avril 2022

Source : Cerema.

Si Régions de France considère que le résultat de prise de compétence d'AOM par 53 % des communautés de communes est un résultat « équilibré »¹¹, on observe toutefois une forte disparité entre régions : quatre régions (Occitanie, Nouvelle Aquitaine, Centre Val de Loire et

¹¹ Régions de France : récit commun sur la mise en œuvre de la LOM, 26 août 2024.

Auvergne-Rhône-Alpes) qui s'étaient exprimées contre cette disposition de la LOM ont pu avoir une attitude plus active auprès des CC¹² pour se substituer à elles en tant qu'AOM.

En septembre 2023, Intercommunalités de France a publié les résultats d'une enquête auprès de 115 intercommunalités¹³. Parmi les éléments d'analyse pointés par l'association :

- ◆ l'enquête montre que les communautés de communes qui se sont saisies de la compétence ont mis en place des aménagements nécessaires à la mobilité de proximité et à l'intermodalité. Ainsi, 46 % des communautés de communes AOM sont dotées de solutions de mobilité douce, alors que cette proportion passe à 26 % dans les ressorts territoriaux où la région est AOM de substitution. De plus, 28 % des communautés de communes AOM comptent au moins un pôle d'échange multimodal alors que 12 % des communautés de communes où la région est AOM de substitution en comptent au moins un ;
- ◆ 91 % des intercommunalités répondantes de l'Enquête mobilités 2023 se sentaient concernées par les projets de services express régionaux métropolitains (SERM). Parmi elles, 29 % souhaitaient que certains services inclus dans les projets de SERM fassent l'objet d'une délégation de la région vers l'intercommunalité parce que déployer des solutions de mobilité nécessite de se pencher sur la desserte fine pour être incitative.

1.2.2.2. L'outil de contrat opérationnel de mobilité, prévu par la LOM, est peu mobilisé

À l'appui de la nouvelle répartition des compétences entre collectivités, la LOM a également prévu le cadre de leur coopération, avec le contrat de mobilité à conclure entre la région et les autres collectivités territoriales actrices de la mobilité (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Le contrat opérationnel de mobilité

Le contrat opérationnel de mobilité est défini à l'article L. 1215-2 du code des transports).

Il est conclu par la région à l'échelle de chaque bassin de mobilité et il définit les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité, ainsi que les modalités de coordination avec les départements, les gestionnaires de gares et de pôles d'échanges multimodaux, afin de favoriser le développement de l'intermodalité, notamment en ce qui concerne :

- les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- la création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;
- les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;
- le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- l'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.

¹² Cf. rapport IGEDD-IGA, *Soutiens de l'État en faveur des mobilités durables dans les espaces peu denses*, août 2022, page 15 : « la décision des CC a été fortement influencée par l'attitude du conseil régional sur le territoire. Certains conseils régionaux ont démarché les communautés de communes pour les dissuader de prendre la compétence, le cas échéant en conditionnant leur accompagnement financier et technique futur, quel que soit le domaine considéré, à la décision de la CC ».

¹³ Focus Mobilités, *L'organisation des mobilités à l'échelle des bassins de vie - Point d'étape de la loi d'orientation des mobilités*, Intercommunalités de France et Transdev, septembre 2023.

Source : Articles L. 1215-1 et 1215-2 du code des transports.

L'observatoire des politiques locales de mobilité recensait fin 2023 **236 bassins de mobilité** et **36 contrats de mobilité signés**, qui se répartissent en seulement quatre régions :

- ◆ 16 en Bourgogne-Franche Comté
- ◆ 13 en Nouvelle Aquitaine ;
- ◆ 5 en Pays de la Loire ;
- ◆ 2 en Normandie.

La loi ne fixait pas de délai, le contrat étant « conclu de manière pluriannuelle selon une temporalité et des modalités de révision fixées par ses signataires » (article L. 1215-2 du code des transports).

En Nouvelle Aquitaine la signature de ces contrats de mobilité permet une intervention financière de la région au cofinancement des développements d'offre de transport portées par les EPCI/AOM locales, à hauteur de 50 % lorsqu'une seule AOM est concernée, de 40 % lorsque plusieurs AOM sont concernées, sachant que dans ce cas un financement des EPCI est attendu au prorata du nombre d'habitants et des kilomètres réalisés sur leur territoire.

En région Grand Est-ce sont 11 bassins de mobilités qui ont été identifiés. Mais aucun contrat signé n'est encore recensé.

Toutefois, la région Grand Est et l'Eurométropole de Strasbourg figurent parmi les signataires du contrat triennal « Strasbourg capitale Européenne » 2024-2026 qui inclut certains projets urbains de la métropole comme l'extension du tramway (tramway nord) pour 50 M€. Ce contrat triennal représente près de 300 M€ auquel contribuent majoritairement la commune de Strasbourg (80 M€ soit 27 % du total) la région Grand Est (36 M€) et l'Eurométropole de Strasbourg.(63 M€ soit 21 %).

Pour le bassin de mobilité de Nantes, selon le retour d'expérience partagé par une des communautés de communes (Sud Pays de Retz) « *un volet financier est abordé avec la rédaction d'une feuille de principe sur le partage non chiffré des rôles de chaque partie prenante dans chaque projet. Le COM [contrat de mobilité] a été élaboré avant le dimensionnement budgétaire de la majorité des projets, les négociations chiffrées sur des enveloppes n'étaient donc pas possibles. Il a tout de même été choisi de répartir les responsabilités financières en attribuant chaque phase de chaque projet aux parties prenantes et ce sur la base des compétences de chacun* »¹⁴. Ce retour d'expérience note également au titre des limites du contrat opérationnel de mobilité qu'aucun objectif chiffré sur le report modal attendu dans les dix ans n'a été produit.

L'enquête globale précitée du d'Intercommunalités de France datant de septembre 2023 mentionne les éléments suivants au sujet du contrat opérationnel de mobilité (COM) : « 60 % des intercommunalités n'ont pas d'information quant au volet financier de leur COM et lorsque le volet financier du COM est étudié avec les intercommunalités, trois COM sur dix n'annoncent aucune orientation financière. Un COM sur quatre fait mention d'un ordre de grandeur d'enveloppe budgétaire et seulement 14 % imaginent un mode d'intervention concret. Si l'on regarde précisément l'objectif principal de l'intermodalité, 81 % des COM ne réservent pas, pour le moment, une enveloppe conjointe au déploiement des pôles d'échanges multimodaux (PEM) ».

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitain (SERM) prévoit que le contrat opérationnel de mobilité, s'il n'a pas été signé lors de l'obtention du statut de SERM, devra être conclu dans les six mois. Mais un report ou une absence de signature ne semblent emporter aucune conséquence quant au statut de SERM.

¹⁴ Focus Mobilités, *L'organisation des mobilités à l'échelle des bassins de vie - Point d'étape de la loi d'orientation des mobilités*, Intercommunalités de France et Transdev, septembre 2023, page 14.

À défaut de production du contrat signé, au regard de l'importance d'une prise en compte de l'intermodalité dans le périmètre du SERM et d'une collaboration entre région et EPCI concernés sur ce périmètre, la mission souligne l'intérêt que les éléments essentiels prévus par le contrat accompagnent le dossier de demande de statut de SERM. **Elle préconise ainsi de conditionner l'octroi du statut à la présentation par les collectivités d'une feuille de route opérationnelle commune, pour l'organisation des mobilités, en particulier concernant l'intermodalité et la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures.** Le caractère partagé de cette feuille de route peut par exemple s'apprécier par la production d'une délibération de chaque collectivité impliquée dans la gouvernance du projet. Cette feuille de route devrait prévoir la répartition entre les acteurs locaux de la prise en charge des coûts d'investissement et des surcoûts d'exploitation générés par l'offre nouvelle, au sein du plan de financement.

1.2.3. L'aire d'attraction des agglomérations peut être une alternative aux périmètres des bassins de mobilité tels que définis aujourd'hui

En 2020, l'Insee a substitué à la notion d'aire urbaine celle d'aire d'attraction, en se fondant principalement sur le critère des déplacements domicile -travail des actifs (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Définition par l'Insee de l'aire d'attraction d'une ville

Selon la définition de l'Insee : « l'aire d'attraction d'une ville est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail ».

Le zonage en aires d'attraction des villes succède au zonage en aires urbaines de 2010.

Une aire est constituée d'un pôle et d'une couronne.

Les pôles sont déterminés principalement à partir de critères de densité et de population totale, suivant une méthodologie cohérente avec celle de la grille communale de densité. Un seuil d'emplois est ajouté de façon à éviter que des communes essentiellement résidentielles, comportant peu d'emplois, soient considérées comme des pôles. Au sein du pôle, la commune la plus peuplée est appelée commune-centre. Si un pôle envoie au moins 15 % de ses actifs travailler dans un autre pôle de même niveau, les deux pôles sont associés et forment ensemble le cœur d'une aire d'attraction.

Les communes qui envoient au moins 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle constituent la couronne de l'aire ».

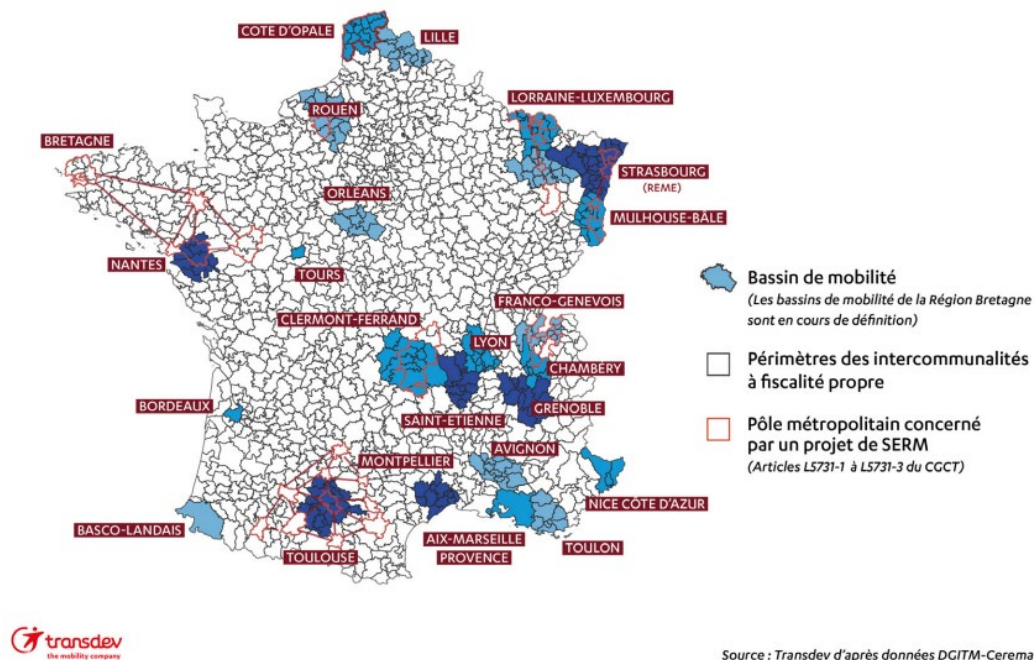
Les aires sont classées suivant leur nombre total d'habitants. Les tranches retenues sont :

- aire de moins de 50 000 habitants ;
- aire de 50 000 habitants à moins de 200 000 habitants ;
- aire de 200 000 habitants à moins de 700 000 habitants ;
- aire de 700 000 habitants ou plus (hors Paris) ;
- Paris.

Source : Insee, Base des aires d'attraction des villes 2020 (<https://www.insee.fr/fr/information/4803954>).

Sur la carte 5 on observe en effet que les pôles métropolitains concernés par les projets de SERM ne se superposent pas avec les bassins de mobilité dans leur ensemble.

Carte 5 – Superposition des périmètres des 24 projets de SERM labellisés avec ceux des bassins de mobilité



Source : Intercommunalités de France/Transdev : Focus SERM : le rôle des intercommunalités, septembre 2024.

Note de lecture : les différentes nuances de bleu sur la carte permettent de distinguer les bassins de mobilité adjacents, par exemple en Alsace en bleu foncé le bassin de mobilité de Strasbourg est en bleu foncé et au sud en nuance plus claire le bassin de mobilité de Mulhouse.

La question est donc posée du périmètre pertinent pour le projet de SERM qui associe les collectivités à la définition du projet, à son financement et à sa mise en œuvre.

Lors de ses entretiens avec les collectivités rencontrées sur les six territoires du panel, la mission a noté l'expression de plusieurs d'entre elles quant au caractère non adapté à la gouvernance des mobilités des bassins tels que définis aujourd'hui¹⁵. Pour autant le périmètre des aires d'attraction peut être trop limité et le périmètre des projets de SERM pourrait alors se situer entre bassins de mobilité et aires d'attraction, sur une aire géographique qui lui est propre. Les études de préfiguration en cours sont l'occasion de traiter cette question sur plusieurs projets de SERM.

1.3. La gouvernance des investissements : sur le matériel roulant, un partage des compétences plus simple et des besoins importants de renouvellement

Concernant les investissements sur le matériel roulant, ferroviaire comme relevant des transports urbains, les responsabilités de chaque niveau de collectivité sont claires et leur répartition est simple.

En lien avec les services mentionnés ci-dessus, chaque AOM finance le matériel roulant nécessaire à l'exécution des services. Ainsi la région finance le matériel (MR) ferroviaire et les cars déployés sur les services routiers (par exemple : cars express), les EPCI financent les rames de tramway, de métro et les bus urbains.

¹⁵ Région Grand Est pour le projet de SERM de Strasbourg, Artois mobilités pour le projet de SERM Hauts-de-France.

Les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ont souhaité mutualiser les commandes de matériel roulant et ont créé une SPL commune à cette fin. Un autre objectif poursuivi est de se doter au sein de la SPL des compétences et expertises techniques indispensables à la gestion des flottes de matériel roulant.

La région Grand Est a créé avec quatre métropoles ou agglomérations la SPL Grand Est Mobilités chargée de la gestion d'une partie du matériel ferroviaire et de la préparation de l'ouverture à la concurrence.

La création de SPL permet aux régions d'externaliser leur dette et toute analyse de leur situation financière devrait alors être attentive à intégrer ces sociétés dans le périmètre de leur analyse (cf. annexe I sur la situation financière des AOM régionales).

Les AOM locales quant à elles ont la charge du matériel tramway, métro et bus urbains. Elles sont confrontées à des besoins d'investissements spécifiques liés à l'obligation de verdissement de leurs flottes de bus, du fait du calendrier fixé à 2035 pour la disparition des bus diesel neufs et de l'écart de coût entre un bus électrique et un bus diesel (cf. annexe II sur la situation financière des AOM locales).

Les collectivités locales développent une politique d'amortissements, leur permettant de dégager de l'autofinancement pour remplacer en fin de vie les biens immobilisés ou rénover le matériel à mi-vie. Les besoins peuvent être importants pour les régions sur le matériel roulant ferré, pour les métropoles et communautés d'agglomération sur le parc de rames tramway et bus. Cet autofinancement vient abonder la trésorerie des collectivités. Ces investissements de renouvellement sont souvent significatifs du fait d'un effet volume (tous les matériels de même génération doivent être remplacés sur un temps court) et d'un effet prix.

1.4. Dans le champ des infrastructures, les financements et la gouvernance sont fortement imbriqués entre l'État et les collectivités

1.4.1. Désormais, les collectivités, et parmi elles les régions en particulier, sont amenées à cofinancer les infrastructures ferroviaires aux côtés de l'État

Les infrastructures ferroviaires relèvent de la compétence de l'État et de son opérateur SNCF Réseau, à l'exception des lignes de desserte fine du territoire ayant fait l'objet d'un transfert de propriété ou de gestion aux régions¹⁶. Toutefois, les collectivités, et en particulier les régions, sont amenées à cofinancer aux côtés de l'État :

- ◆ dans le champ des investissements de développement¹⁷ du réseau :
 - les grands projets de lignes nouvelles à grande vitesse (cf. section suivante) ;
 - les aménagements nécessaires à la désaturation des étoiles ferroviaires : les investissements de désaturation des nœuds ferroviaires sont indispensables pour le déploiement de nouveaux services à grande vitesse, et figurent au titre des « grands projets » engagés¹⁸. Toutefois, en permettant d'augmenter la capacité du réseau, ils sont également utiles pour le déploiement d'une offre supplémentaire de trains du quotidien, ainsi que pour le fret ;

¹⁶ En application des articles L. 3114-1 du code général de la propriété des personnes publiques, L. 2111-1-1 ou L. 2111-9-1 A du code des transports.

¹⁷ Les travaux sur les infrastructures ferroviaires se distinguent en trois catégories : la régénération, la modernisation et le développement. Le développement consiste à déployer de nouveaux tronçons de lignes, là où la régénération et la modernisation sont à infrastructure constante.

¹⁸ Ces grands projets font l'objet de conventions de financement *ad hoc*, impliquant l'État. Parmi les grands projets engagés, on peut citer le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, ou encore la mise à quatre voies du tronçon Saint-Fons-Grenay.

- les aménagements nécessaires aux services express régionaux métropolitains (SERM), en lien avec les travaux de désaturation des étoiles ferroviaires mentionnés *supra* ;
- ♦ les travaux de régénération ou de modernisation des lignes de desserte fine du territoire (LDFT), selon une logique de financement détaillée dans le tableau 1. Certaines de ces LDFT sont indispensables au déploiement de services SERM tels que souhaités par les régions : par exemple, sur le site de Toulouse étudié par la mission¹⁹, l'axe Toulouse-Auch, qui est une LDFT, est structurant pour l'agglomération ou le SERM et d'après la région cette ligne représente un tiers du trafic de l'étoile ferroviaire.

À titre d'illustration, sur le site de la société Grand projet du sud-ouest (GPSO) ; on peut lire la mention suivante : « *Les lignes du quotidien au service des habitants du Sud-Ouest restent une priorité. De façon volontariste (cela ne relève pas de leurs compétences obligatoires), les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie participent au financement des travaux des voies ferrées existantes : elles ont déjà investi plus de deux milliards d'euros, en plus des grands projets, dans la régénération des voies existantes pour les trains du quotidien, dont les petites lignes ferroviaires.* ».

Tableau 1 : Logique de cofinancement des travaux de régénération des LDFT

Catégorie de LDFT	Caractérisation des lignes	Logique de financement
1	Lignes accueillant des dessertes nationales à grande vitesse ou trains d'équilibre du territoire	SNCF Réseau avec contractualisation et dotation de l'État
2	Lignes accueillant des liaisons entre les principales agglomérations régionales	CPER avec possibilité de modulation des participations
3	Lignes à faible trafic en quasi mono-activité voyageurs d'intérêt local	Régions

Source : SNCF Réseau lignes de desserte fine du territoire – Une nouvelle méthode pour les projets de modernisation édition 2021 cité par la Cour des Comptes

Cette imbrication des responsabilités et financements s'accompagne d'une comitologie *ad hoc* permettant de suivre la mise en œuvre des travaux afférents et d'un outil de programmation des financements : le contrat de plan État-Région (CPER) (examiné dans l'annexe I sur la situation financière des AOM régionales), à l'exception des grands projets de lignes nouvelles ou de désaturation de nœuds ferroviaires qui font l'objet de conventions de financement spécifiques.

La mission ne peut que constater la grande complexité et l'absence de lisibilité qui résultent de l'imbrication des compétences et du recours massif aux financements croisés entre l'État et les collectivités dans le domaine des infrastructures ferroviaires. Il n'est toutefois pas dans le périmètre de la mission de se prononcer sur une manière de décroiser les financements en la matière, qui pourrait faire l'objet d'une réflexion à part entière.

En synthèse, dans le domaine ferroviaire, au-delà du matériel roulant régional et de son dispositif de maintenance, les régions seront en outre amenées à participer financièrement à plusieurs programmes, parmi ceux-ci :

- ♦ les grands projets de lignes nouvelles ;
- ♦ les travaux inscrits aux contrats de plan État-Région (CPER) : aménagement du réseau structurant, fret, régénération des lignes de desserte fine du territoire.

¹⁹ Cf. annexe III sur l'échantillon de projets étudiés par la mission.

La mission souligne la probable nécessité de procéder à des priorisations, le cas échéant en articulation avec les autres financeurs de ces projets.

1.4.2. Un portage des participations des collectivités aux grands projets de lignes nouvelles par des établissements publics locaux, mêlant ressources budgétaires et fiscales

Afin de gérer les participations des collectivités et de recueillir le produit de la fiscalité additionnelle mise en place, la LOM (article 4) a prévu la possibilité de créer des établissements publics locaux, réunissant les collectivités concernées (cf. encadré 5). À titre illustratif, la SGPSO a ainsi pour mission de contribuer au financement du Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) en gérant la participation financière des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales, le plan de financement de la première phase prévoyant une contribution à parité État/Collectivités de 40 % chacun (le solde de 20 % étant attendu de l'échelon européen), soit de 4 Md€ chacun, l'origine de la contribution des collectivités étant de 70 % budgétaire et 30 % fiscale.

La société LNPCA a été créée en vue du financement de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur, projet qui porte sur les aménagements relatifs aux nœuds ferroviaires de Marseille, de Toulon, de Nice et de la Côte d'Azur et comprend deux premières phases²⁰ pour un total de 3,6Md€₂₀₂₀ et 5,6 Md€ courants. Son objet est de porter la part des collectivités provenant à 70 % de leurs crédits budgétaires et à 30 % de la fiscalité attribuée à la société.

La société LNMP a été créée pour porter le financement de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan. Au titre de ce projet, l'Etat s'est engagé à financer 816 M€ pour la première phase Montpellier Béziers.

La section 3.1.2 examine les tenants et aboutissants des montages retenus pour le financement des grands projets évoqués ci-dessus. Les ressources fiscales affectées aux trois établissements²¹ ont été décidées en loi de finances et sont à assiette locale, ce qui introduit une question de concurrence fiscale avec d'éventuels financements de SERM à l'avenir.

Encadré 5 : Les établissements publics locaux créés en application de l'article 4 de la loi LOM

Les **sociétés créées en application de l'article 4 de la loi n° 2019-1428** du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite loi LOM) sont des établissements publics locaux, présentant les caractéristiques suivantes :

- ◆ forme juridique : établissement public local à caractère industriel et commercial ;
- ◆ mission : financement, sur un périmètre géographique donné, d'un ensemble d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant 1 Md€ hors taxes ;
- ◆ missions facultatives : conception, exploitation de ces infrastructures, mises en place de services complémentaires ou connexes à ces infrastructures ;
- ◆ ressources : elles comprennent des ressources fiscales créées pour ces projets ;
- ◆ gouvernance : l'État peut participer aux organes dirigeants de ces sociétés, contrairement aux sociétés publiques locales (cf. tableau 5 pour une explication de ce que sont ces sociétés).

Source : Article 4 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

²⁰ Au total le projet comprend 4 phases successives de 2023 à 2050 pour un total de 14,6 Md€₂₀₂₀.

²¹ Ces taxes sont la taxe spéciale d'équipement (GPSO), la taxe sur les bureaux (LNPCA) et la taxe additionnelle à la taxe de séjour (les trois établissements).

1.4.3. Les infrastructures routières urbaines et interurbaines, dont celles en faveur du vélo, relèvent de la compétence du gestionnaire de voirie

Les infrastructures routières urbaines et interurbaines (dont celles en faveur du vélo) relèvent de la compétence du gestionnaire de voirie concerné qui peut être suivant les cas : l'État (autoroutes et routes nationales), le département (routes départementales), la région (routes nationales transférées) et les métropoles/EPCI/communes (voirie communale).

Ces infrastructures peuvent être le support de projets urbains de « transports en commun en site propre » (TCSP), bus à haut niveau de service (BHNS), tramways ou de projets interurbains tels que les cars express sur voie dédiée. Les travaux correspondants peuvent faire l'objet d'un co-financement de l'État par le biais des appels à projets « transports en commun en site propre » lancés par l'État.

Les SERM mettent l'accent sur l'intermodalité et notamment le développement des modes actifs dont le vélo. À ce titre, on peut trouver dans les projets la réalisation d'infrastructures de pistes cyclables sur les infrastructures routières gérées par les différents niveaux de collectivités, ainsi que des équipements de parkings ou vélos en libre-service en zone urbaine et à proximité des gares dans le cadre des pôles d'échanges multimodaux (PEM).

Les financements de ces investissements relèvent principalement des collectivités gestionnaires de voirie mais les régions peuvent avoir mis en place des dispositifs de subventionnement. À titre d'illustration, la région Grand Est a mis en place des subventions²² de l'ordre de 25 % bonifiables (pouvant atteindre jusqu'à 60 %) du coût des aménagements cyclables, études préalables aux travaux et services vélos, dont le montant est plafonné en fonction du nombre d'habitants de l'AOM qui porte le projet. La région Nouvelle-Aquitaine a adopté un schéma régional des véloroutes et voies vertes et subventionne à hauteur de 25 % (+ 10 % de bonifications conditionnelles) les études et travaux d'itinéraires inscrits au schéma.

1.4.4. Les infrastructures des modes urbains guidés plus capacitifs (métro, tramway) relèvent de la compétence des AOM urbaines

À l'appui des projets de renfort d'offre TER, les projets de SERM qui mettent l'accent sur l'intermodalité pourraient supposer des investissements, significatifs selon la nature des projets, de nature urbaine (métro, tramway et BHNS) pour permettre au plus grand nombre de voyageurs d'accéder dans de bonnes conditions (amplitude, fréquence et capacité) à l'ossature de transports que constituent les services ferroviaires. Les infrastructures correspondantes relèvent de la compétence des AOM urbaines.

Ces investissements lourds pour les collectivités AOM sont subventionnés par l'État à travers les appels à projets « transports en commun en site propre » dont le dernier a été lancé en 2020 (cf. encadré 6). Au total, ce sont 162 projets lauréats de cet appel à projets, dont 98 de la catégorie TCSP pour 858 M€ de subventions au total et 64 PEM pour 42 M€. Les subventions représentent de l'ordre de 15 % des coûts des projets concernés.

À titre illustratif, l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) a engagé les travaux de la partie urbaine du transport en site propre de l'ouest Strasbourgeois (TSPO) sous maîtrise d'ouvrage de l'EMS qui devraient aboutir d'ici 2027. Ces travaux sont financés dans le cadre du CPER pour un montant avoisinant les 100 M€. La région s'est engagée à financer l'EMS à hauteur de 40 % du montant des travaux restant à réaliser²³.

²² Région Grand Est : Délibération n°23SP-540 du 23/03/2023 modifiée par délibération n°24CP-1794 du 15 novembre 2024.

²³ Source : protocole de 2021 sur le REME ferroviaire entre la Région Grand Est et l'EMS.

L'EMS est engagée par ailleurs dans l'extension du réseau de tramway à l'ouest (coût 122 M€ dont 15,1 M€ pour l'État *via* la quatrième vague de l'AAP TCSP) et l'extension du tramway au nord et au centre pour un coût total de 224 M€ et 44 M€ pour les rames supplémentaires²⁴, bénéficiant d'une subvention de l'État à hauteur de 23,5 M€ (*via* AAP TCSP).

La question du périmètre précis des projets de SERM se pose au regard de ces dépenses pour comprendre lesquelles sont inscrites dans la feuille de route relative au développement du SERM et feront l'objet d'un cofinancement entre la région et la ou les AOM locales. Ce sujet est abordé dans la section 2.

En ce qui concerne Lille, la Métropole Européenne de Lille (MEL) est quant à elle engagée dans un programme prévisionnel d'investissements inscrit au schéma directeur des infrastructures de transport²⁵ au titre du plan de mobilité horizon 2035 de près d'1,2 Md€ dont 850 M€ dans les cinq ans à venir. Ce plan comprend deux lignes de tramways et deux lignes de BHNS²⁶, dont la réalisation est prioritaire pour la MEL. En outre, elle est mobilisée sur le changement de pilote du métro ainsi que le doublement des rames, chantier attendu pour 2026.

1.4.5. Les pôles d'échanges multimodaux (PEM) relèvent de compétences multiples : EPCI, gestionnaires de voirie, SNCF Réseau ou sa filiale Gares & Connexions

L'enjeu d'intermodalité affirmé des SERM passe par le déploiement de pôles d'échanges multimodaux (PEM) permettant une bonne articulation du service ferroviaire avec les autres modes et facilitant l'accessibilité au mode lourd qu'est le transport express régional (TER). Ces PEM peuvent comporter les composantes suivantes : gares routières, parcs vélos sécurisés, parcs-relais, aires de covoiturage, etc.

Dans la situation optimale, ils s'inscrivent dans un projet plus vaste d'aménagement autour des gares, projet qui vise notamment à la densification du bâti autour de ces dernières.

La gouvernance de ces projets associe nécessairement la commune et l'EPCI du territoire concerné ainsi que les maîtres d'ouvrage des « objets » en interface avec le PEM, en particulier SNCF Gares et Connexions. Près des deux tiers des intercommunalités portent elles-mêmes la réalisation des PEM²⁷.

La question de l'exploitation des PEM et de leur modèle économique apparaît un sujet en soi à examiner en prenant en compte les spécificités de chaque type de pôle. Les investissements dans les PEM bénéficient de subventions de l'État dans le cadre des appels à projets « transports en commun en site propre et pôles d'échange multimodaux », dont des éléments de bilan figurent dans l'encadré 6. Ces AAP permettent à l'État d'accompagner les AOM urbaines et périurbaines en fléchant ses aides sur les projets retenus.

Encadré 6 : Bilan des appels à projet TCSP et PEM

Les besoins d'investissements liés aux mobilités urbaines et à l'intermodalité sont accompagnés par l'État à hauteur d'environ 10 - 15% de taux de subventionnement et à échéance irrégulière par les AAP TCSP et PEM dont le dernier date de 2020 :

- AAP de 2008 : 810 M€ pour 50 projets portés par 36 AOM ;
- AAP de 2010 : 590 M€ pour 72 projets ;

²⁴ Source : délibération au Conseil de l'EMS du 20/12/2023 relative au développement du tramway nord.

²⁵ Ce schéma date de juin 2019, son coût total annoncé est de 1,5 Md€ (source : dossier de presse « Projets de nouvelles lignes de transports Mise en œuvre du Schéma Directeur des Infrastructures de Transport »).

²⁶ Projet baptisé Extramobile.

²⁷ Selon l'enquête d'Intercommunalités de France et Transdev : *Focus Mobilités – Les services express régionaux métropolitains (SERM) : le rôle des intercommunalités*, octobre 2024.

- AAP de 2013 : 450M€ pour 99 projets portés par 70 AOM ;
- AAP de 2020 : 900 M€ pour 162 projets portés par 81 collectivités, avec un taux de subventionnement d'environ 17 %.

Il s'est ainsi écoulé sept ans avant le lancement du 4^e AAP en 2020, alors qu'auparavant le rythme était tous les deux à trois ans.

Source : Mission, à partir de données de la DGITM.

1.5. Le comité des partenaires : une instance de concertation en cours d'installation dans les territoires

L'article L. 1231-5 du code des transports dispose :

« Les autorités organisatrices mentionnées aux articles L. 1231-1 et L. 1231-3 créent un comité des partenaires dont elles fixent la composition et les modalités de fonctionnement. Ce comité comprend notamment des représentants des organisations professionnelles d'employeurs, des représentants des organisations syndicales de salariés, des représentants des associations présentes sur le territoire, notamment les associations d'usagers ou d'habitants, ainsi que des habitants tirés au sort. Les autorités organisatrices consultent le comité des partenaires au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place. Ce comité des partenaires peut être consulté à l'occasion de l'évaluation de la politique de mobilité par l'autorité organisatrice de la mobilité prévue aux articles L. 1231-1-1 et L. 1231-3 et sur tout projet de mobilité structurant, y compris les services express régionaux métropolitains.

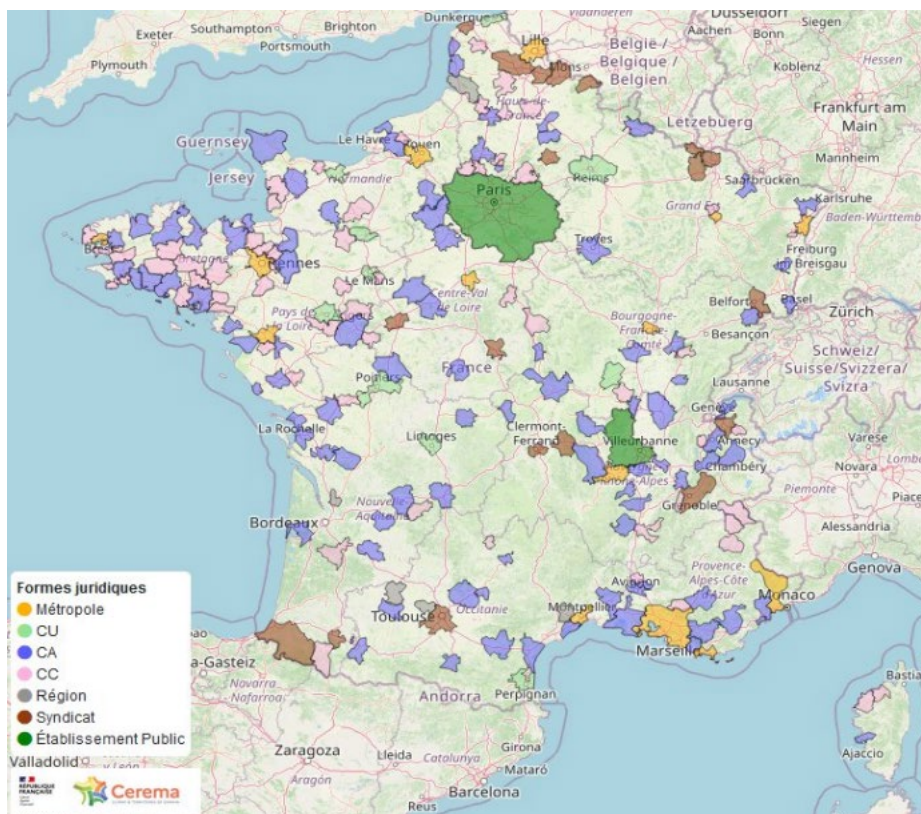
L'autorité mentionnée à l'article L. 1231-1 consulte également le comité des partenaires avant toute instauration ou évolution du taux du versement destiné au financement des services de mobilité et avant l'adoption du document de planification qu'elle élabore au titre du III de l'article L. 1231-1-1. »

Concernant les modalités de participation des partenaires et particulièrement des représentants des entreprises (Mouvement des entreprises de France (MEDEF), chambres de commerce et d'industrie (CCI)) et des associations représentant les usagers, les exigences de la loi et les incitations corollaires sont souples : les représentants des entreprises et ceux des usagers doivent être associés à travers un comité des partenaires. Il n'est pas encore en place partout (cf. carte 6) et le fonctionnement d'une telle structure peut différer d'une collectivité à une autre.

Tant la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) que le MEDEF insistent sur la nécessaire présence de leurs représentants dès lors que ces derniers cofinancent : les usagers via le paiement des titres de transport ; les employeurs via le versement mobilité²⁸ et la contribution des entreprises au remboursement partiel des abonnements de transport en commun de leurs salariés. S'agissant du versement mobilité, contribution patronale sur la masse salariale des employeurs, l'argumentaire est discutable. En revanche les employeurs sont aussi des utilisateurs et prescripteurs des transports et à ce titre leur présence au sein de la gouvernance, tout comme ceux des représentants des usagers comme la FNAUT est opportune.

²⁸ Cf. annexe VI pour la description du versement mobilité.

Carte 6 : 214 comités des partenaires en place au 1/1/2024



Source : Cerema, selon enquête d'Intercommunalités de France auprès de ses adhérents.

2. La gouvernance des services express régionaux métropolitains (SERM) : un risque de complexité accrue dans certains cas et une opportunité de clarification dans d'autres

2.1. Une gouvernance adaptée à chaque étape et qui associe différents niveaux de collectivités

Tout d'abord, définir ce qu'est un service express régional métropolitain (SERM) n'est pas aisé au stade actuel de développement des projets : en effet, le contenu des dossiers minute pour la labellisation au printemps-été 2024 est variable d'un projet à l'autre et parfois succinct (cf. encadré 7 pour un éclairage sur les étapes de définition des SERM). Certains interlocuteurs de la mission ont même employé le terme de « boîte noire » s'agissant des périmètres des SERM. La mission a identifié les questions suivantes à trancher : quels projets urbains portés par la métropole ou les AOM locales sont inclus dans le périmètre du projet de SERM ? Quel périmètre de services ferroviaires relèvent du projet de SERM ? Quels investissements relèvent du périmètre du projet de SERM ? **Toute réflexion sur la gouvernance nécessite cette définition préalable.**

Encadré 7 : Processus de définition des SERM

Les SERM sont définis à l'article 1 de la loi n° 2023--1269 du 27 décembre 2023 :

« En dehors de la région d'Ile-de-France, un service express régional métropolitain est une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux. Ces gares et pôles d'échanges comprennent des aménagements permettant l'accès, le déplacement et l'information des personnes en situation de handicap, dans les conditions prévues à l'article L. 1112-1. Ils comprennent également des aménagements assurant l'accès et le stationnement sécurisés des véhicules de covoiturage, des autres moyens de mobilité partagée et des vélos.

Le service express régional métropolitain est intégré aux autres réseaux de transports sur les territoires concernés, notamment aux réseaux de transports urbains et routiers et aux réseaux cyclables. Il est accessible aux piétons.

Ce même article prévoit également un **processus d'octroi du statut de SERM par le ministre chargé des transports**, sur la base d'un dossier présenté par les acteurs locaux (le contenu de ce dossier est précisé dans l'encadré 9).

À l'initiative du ministre chargé des transports, une **étape de labellisation** a eu lieu au printemps-été 2024, non prévue par la loi : ainsi 24 projets ont-ils été labellisés, sur la base de la production d'un « dossier minute » par les acteurs locaux.

À la date d'examen par la mission, les acteurs locaux sont en phase de réalisation d'études afin de constituer les dossiers de demande de statut de SERM. Les premiers pourraient être déposés en 2025 : s'ensuivra une instruction par la DGITM et une décision d'octroi ou non du statut, par le ministre chargé des transports.

Source : Mission.

La mission préconise ainsi de clarifier précisément le périmètre des projets de SERM dans les dossiers de demande d'octroi du statut de SERM, tant dans sa composante ferroviaire que sa composante urbaine, en distinguant investissements en infrastructure, en matériel roulant et les services supplémentaires envisagés, ainsi que les « objets » multimodaux tels que les PEM, les parcs-relais en précisant de quelle maîtrise d'ouvrage ils relèvent.

Il est indispensable de traiter des besoins de financement sur la partie ferroviaire et intermodale en même temps que sur la partie urbaine car les financements des collectivités sont croisés, que les enjeux de report modal peuvent être plus significatifs sur les projets urbains que sur les services supplémentaires TER envisagés, et que le report modal ne sera effectif que si les services ferroviaires sont accessibles au plus grand nombre, ce qui passe par une adaptation (calage des horaires des bus urbains sur ceux des trains par exemple) voire une refonte de l'offre urbaine (pour la desserte de nouvelles gares ou haltes ferroviaires par exemple).

Pour examiner l'organisation de la gouvernance des projets de SERM, la mission distingue trois étapes distinctes à l'instar de la loi :

- ◆ l'étape de préfiguration, avant dépôt du dossier de demande du statut de SERM et octroi du statut ;
- ◆ l'étape de réalisation des infrastructures ;
- ◆ l'étape d'exploitation des services.

Certaines étapes peuvent coexister sur des phases successives du projet de SERM, en particulier pour les projets de SERM pour lesquels une première phase a été mise en service avant le vote de la loi à l'instar des sites de Bordeaux (REMR M en Gironde, pour « RER métropolitain »²⁹) ou Strasbourg (Réseau express métropolitain européen (REME)).

En outre, parmi les acteurs pouvant être impliqués dans les projets de SERM figure la Société des grands projets (SGP). En effet, la loi n° 2023--1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains a modifié la loi 2010- 597 du 3 juin 2010 relative au

²⁹ Dénomination qui prévalait avant l'introduction dans la loi de la terminologie « SERM ».

Grand Paris en étendant le champ d'action possible de la Société du Grand Paris, devenue Société des Grands Projets, aux projets de SERM, avec quatre rôles possibles (définis à l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010) :

- ♦ rôle d'élaboration des propositions de SERM, conjointement avec SNCF Réseau et sa filiale Gares et Connexions (SNCF G&C) : rôle assimilable à une assistance à maîtrise d'ouvrage ou bureau d'étude ;
- ♦ maîtrise d'ouvrage d'infrastructures sur lesquelles elle est désignée, sans préjudice des compétences de SNCF Réseau et SNCF G&C ;
- ♦ rôle d'ensemblier pour la coordination des maîtrises d'ouvrage des infrastructures des projets de SERM ;
- ♦ financement des projets de SERM.

Le développement qui suit analyse les modalités de gouvernance à chaque étape et le rôle éventuel de la SGP dans cette gouvernance dans le cas où elle intervient sur un projet de SERM.

2.2. Une gouvernance souple au stade de la préfiguration des projets de SERM

2.2.1. La gouvernance des projets de SERM au stade de la préfiguration peut rassembler de multiples acteurs, à l'image de la gouvernance des mobilités en général

Le périmètre des projets de SERM n'est pas systématiquement bien défini aujourd'hui dans les dossiers minute, au sens de l'identification des services relevant des régions, des métropoles, des EPCI en zone périurbaine de la métropole, ou encore des éventuels syndicats mixtes compétents en transport (syndicats mixtes au sens de la loi SRU ou autres).

L'intermodalité, au cœur du cahier des charges des SERM, nécessite en outre une collaboration étroite entre les différents niveaux de collectivités contribuant au projet de SERM :

- ♦ les régions qui décident de l'offre des TER sur les lignes concernées par les projets de SERM, décident également de la tarification de ces services ainsi que de ceux des cars express déployés. Elles gèrent le ou les contrats avec les opérateurs ferroviaires et s'acquittent des péages auprès de SNCF Réseau ;
- ♦ les départements, responsables de la voirie départementale et potentiellement maîtres d'ouvrage des investissements indispensables aux cars à haut niveau de service ou cars express ;
- ♦ la métropole en tant qu'AOM locale, qui déploie une offre de transports urbains et la développe à travers des nouvelles lignes ou des extensions de lignes de métro, tramway ou BHNS.
- ♦ les EPCI en zone périurbaine, dont les territoires vont bénéficier de l'offre supplémentaire ferroviaire et qui doivent réorganiser leur offre de transport en commun en rabattement sur les gares, réaliser les PEM en coordonnant fréquence et horaires avec les TER ou cars express ;
- ♦ les syndicats mixtes lorsqu'ils ont tout ou partie des compétences transport, qui se substituent alors à certains acteurs visés ci-dessus (distinction entre les syndicats mixtes AOM et les syndicats mixtes loi SRU, cf. tableau 5 pour des détails sur ces types de structures).

Le tableau 2 dresse une typologie des signataires des dossiers de labellisation adressés au ministère en charge des transports en 2024 à l'appui des dossiers minute. Cela permet d'illustrer qui sont les porteurs du projet de SERM et dans quelle mesure les acteurs du territoire sont associés. On constate tout d'abord la présence systématique de la région comme

signataire principal, en tant que chef de file des mobilités et AOM des services ferroviaires qui constituent l'ossature des SERM. **Deux modèles se dégagent en termes de portage des projets de SERM : le couple région – AOM métropolitaine ou une association plus large des EPCI de la couronne périurbaine autour du couple cité précédemment.**

Tableau 2 : Typologie des signataires des courriers de demande de labellisation

Typologie des signataires des courriers de demande de labellisation	Nombre de cas parmi les projets labellisés
Région - AOM métropolitaine	13
<i>dont inclusion département</i>	4
<i>dont inclusion de la ville centre</i>	1
Région, AOM métropolitaine et EPCI de la couronne périurbaine	10
<i>dont inclusion département</i>	2
<i>dont inclusion de la ville centre</i>	1
Région seule ³⁰	1
Total	24

Source : Mission, à partir des courriers de demandes de labellisation.

Du fait du caractère complexe et imbriqué de la gouvernance de la mobilité, et de l'état d'avancement très « amont » de la plupart des projets de SERM, **les instances mises en place pour le pilotage actuel des projets de SERM relèvent plutôt de la comitologie à plusieurs étages, qui permet d'associer l'ensemble des parties prenantes avec une souplesse dans la structuration.** S'y ajoutent des instances de concertation sur un périmètre territorial élargi qui permet d'associer les EPCI hors métropole mais aussi les autres acteurs représentants des usagers et du monde économique.

Au stade des études de préfiguration, à la demande de la région et des AOM locales, la SGP peut intervenir au sein des équipes pilotant le dossier de projet de SERM et des comités de gouvernance en place. En effet, l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris dispose qu'il peut lui être confié un rôle d'élaboration des propositions de SERM : « *L'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent participer à l'élaboration des propositions de service express régional métropolitain mentionné à l'article L. 1215-6 du code des transports, à la demande de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service, conjointement avec SNCF Réseau et sa filiale [Gares et Connexions]* ».

2.2.2. Quelques exemples de gouvernance mis en œuvre au stade de la préfiguration des projets de SERM

Pour cette partie, la mission dispose du matériau suivant :

- ◆ les éléments recueillis dans ses entretiens auprès des acteurs des six territoires de son échantillon (projets de Bordeaux, Strasbourg, Lille, Toulouse, Grenoble et Nice) ;
- ◆ le matériau fourni par les conventions de financement pour les missions de préfiguration des projets de SERM, signées à la date d'examen par la mission : projets de Rouen, Lille et les trois projets du Grand-Est (Strasbourg, Lorraine-Luxembourg et Mulhouse-Bâle).

³⁰ Il s'agit de la Région Bretagne pour le projet de SERM Bretagne qui est un cas particulier par rapport aux autres projets qui se déploient à une échelle davantage métropolitaine que régionale.

2.2.2.1. Le projet de SERM de Bordeaux

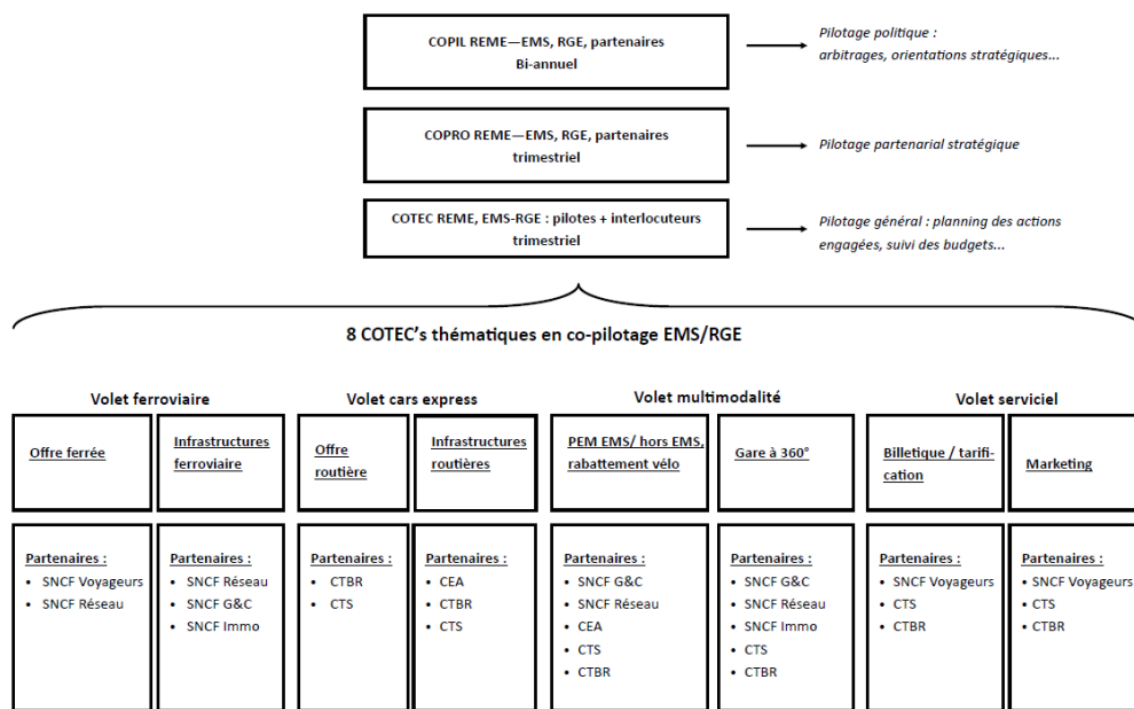
La région Nouvelle Aquitaine en notant le caractère complexe et imbriqué de la gouvernance, a posé le cadre suivant pour le déploiement du projet de « RER M », ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la loi relative aux SERM³¹:

- ◆ un comité exécutif réunissant la région, Bordeaux Métropole, le département de la Gironde, le syndicat mixte SRU Nouvelle-Aquitaine Mobilités (NAM) et SNCF ;
- ◆ un comité de pilotage auquel participent les mêmes personnes morales et le Préfet ;
- ◆ le regroupement des partenaires sur un plateau commun de travail accueilli par NAM.

2.2.2.2. Le projet de SERM de Strasbourg

Le projet de SERM de Strasbourg a été engagé initialement sous l'appellation REME. La gouvernance du REME est schématisée sur la figure 2.

Figure 2 – Gouvernance du projet REME de Strasbourg



Source : : Dossier minute SERM Strasbourg.

Note de lecture : CTS : compagnie des transports strasbourgeois, CTBR : compagnie de transports du Bas-Rhin, CEA : Collectivité Européenne d'Alsace.

Cette comitologie du REME perdure et **coexiste aujourd'hui** avec la comitologie du projet de SERM, ce qui pose question puisque les deux objets ont vocation à converger.

Dès lors la fusion des comités divers est prévue à l'horizon 2025 : la figure 3 montre le processus de rapprochement en cours entre les deux gouvernances.

Une différence importante entre les deux gouvernances que la mission a pu relever lors de ses échanges avec les interlocuteurs locaux réside en la place de l'État :

³¹ Source : 2019-2030 – La mise en œuvre de la loi d'orientation des mobilités en Nouvelle-Aquitaine, Région Nouvelle-Aquitaine, décembre 2023.

- ◆ dans le projet de REME, l'État n'est pas partie prenante du portage politique, qui est effectué conjointement par la région et la métropole : c'est également le cas sur l'autre projet de « RER métropolitain » lancé avant la loi SERM, Bordeaux, dont le comité exécutif est piloté par le couple région-métropole ;
- ◆ en revanche, dans la gouvernance qui se met en place pour le projet de SERM, l'État est associé au plus haut niveau politique, en l'occurrence le comité de pilotage.

Figure 3 : Articulation de la gouvernance du projet de SERM de Strasbourg avec celle du REME



Source : Région Grand Est.

Le pilotage et la gouvernance du projet de SERM de Strasbourg au cours de la phase de préfiguration reposent, comme pour les autres projets de SERM de la région Grand Est, sur l'équipe de préfiguration qui réunit la région Grand Est, la Société des Grands Projets (SGP) et SNCF Réseau. On retrouve la comitologie commune aux projets de SERM sur lesquels la SGP intervient au titre des études :

- ◆ une équipe de préfiguration réunissant la région, la SGP, SNCF Réseau et parfois l'État, la métropole ou autre EPCI AOM, ou encore SNCF Gares & Connexions ;
- ◆ un comité stratégique réunissant l'État, la région, la métropole ou autre EPCI AOM, la SGP, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions ;
- ◆ un comité de pilotage, réunissant l'État, la région, les métropoles, les EPCI et les AOM du périmètre d'étude, le département, les gestionnaires d'infrastructures

Par ailleurs des ateliers de dialogue territoriaux permettent d'associer également les représentants des acteurs économiques et les associations d'usagers.

2.2.2.3. Le projet de SERM Hauts-de-France

Au printemps 2024, la région Hauts-de-France, l'État et la Métropole européenne de Lille (MEL) ont confié à la SGP le rôle de coordonnateur de la mission de consolidation du projet du SERM Hauts-de-France aux côtés de SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions. Cette phase doit permettre le déploiement de la gouvernance du projet, la mise en œuvre de la participation du public et la conduite des études nécessaires à la consolidation du projet.

Cinq réunions du comité de pilotage et du comité des partenaires sont prévues pour jalonner l'avancement des études. Le comité des partenaires rassemble les présidents des intercommunalités, des autorités organisatrices de la mobilité, des départements et pôles métropolitains (37 participants).

Enfin des dialogues territoriaux permettent de consulter les représentants élus des territoires concernés.

Les collectivités signataires du courrier de saisine du ministre en charge des transports en vue de la labellisation du projet de SERM ont également demandé à cette occasion l'intervention de la SGP, laquelle a été autorisée par le Ministre dans sa réponse portant labellisation du SERM.

La phase de consolidation (ou préfiguration selon l'appellation de la convention) du projet de SERM Hauts-de-France est régie par une convention d'un montant de 5,7 M€ associant l'État (50 %), la région (37,5 %) et la MEL (12,5 %) et les trois opérateurs SGP, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions en tant que pilotes des différentes études à mener. Ce financement et celui des phases à venir s'inscrit dans le cadre du volet Mobilités du contrat de plan État-Région 2023-2027 cosigné le 26 avril 2024, qui prévoit le financement de la poursuite des études du projet de SERM et de premières mises en œuvre issues du phasage du projet à hauteur de 296 M€ (avec 121 M€ de l'État, 139 M€ de la région Hauts-de-France et 36 M€ du bloc local).

En conclusion de cette partie dédiée à la description de la gouvernance de quelques projets de SERM, parmi les facteurs communs à l'organisation de ces gouvernances la mission souligne la présence de l'État tant au COPIL que dans les comités stratégiques (avec une présence plus importante dans les projets de SERM que dans les projets de « RER métropolitains », lancés à l'initiative des collectivités avant la loi SERM, à savoir Bordeaux et Strasbourg). L'État est en effet cofinanceur des études de préfiguration. Ce point sera examiné dans la section 4.

Dans les territoires où des conventions de financement sont signées entre l'État, les collectivités, SNCF Réseau, SNCF G&C et la SGP, une comitologie spécifique se met en place.

Dans d'autres territoires comme Nice (qui fait partie de l'échantillon de la mission), il n'existe pas à ce stade de gouvernance formalisée du projet de SERM, mais des réunions fréquentes sont organisées pour constituer le dossier de demande de statut associant la région, la métropole, et les AOM de Sophia-Antipolis, Grasse, Cannes, Riviera, sans présence de l'État.

2.2.3. En phase de préfiguration des SERM, lorsqu'elle intervient, la SGP est attendue sur la production d'un plan de financement, des propositions de gouvernance et une contribution aux études techniques

L'état des lieux de l'implication de la SGP sur les 24 SERM labellisés est le suivant (cf. tableau 3) :

- ◆ 14 projets de SERM ont fait l'objet d'un accord par le ministre des transports d'intervention de la SGP, signalé dans la lettre de labellisation des projets ;
- ◆ pour 5 projets de SERM, une convention de financement pour la phase de préfiguration a été signée entre l'État, les collectivités parties prenantes au SERM, SGP Développement, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions : il s'agit des 3 projets de SERM de la région Grand Est (Mulhouse-Bâle, Strasbourg et Lorraine-Luxembourg), du projet de SERM de Rouen et du projet de SERM des Hauts-de-France ;
- ◆ dans le cadre de l'analyse de l'échantillon de projets de SERM par la mission, cette dernière a identifié des projets de convention incluant des missions confiées à la SGP, qui ont été, ou sont prêts à être, délibérés par les collectivités pour les territoires suivants, dont la signature pourrait intervenir prochainement : Grenoble, Toulouse et Montpellier.

Tableau 3 : Panorama des projets de SERM ayant demandé et obtenu l'autorisation de l'intervention de la SGP pour la phase de préfiguration (octobre 2024)

Projet de SERM pour lequel la SGP est autorisée à intervenir	Convention pour la phase de préfiguration signée avant octobre 2024
Chambéry	Non
Clermont-Ferrand	Non

Annexe V

Projet de SERM pour lequel la SGP est autorisée à intervenir	Convention pour la phase de préfiguration signée avant octobre 2024
Grenoble	Non
Lille	Oui
Lorraine-Luxembourg	Oui
Lyon	Non
Montpellier	Non
Mulhouse-Bâle	Oui
Rouen	Oui
Saint-Etienne	Non
Strasbourg	Oui
Toulouse	Non
Côte d'Opale	Non
Franco-Genevois	Non

Source : Dossiers de labellisation des projets de SERM – conventions de financement liant la

La mission a examiné les conventions de financement pour les phases de préfiguration, signées et impliquant la SGP : le tableau 4 récapitule les missions confiées à la SGP. Sur l'échantillon de cinq projets de SERM couverts par une convention signée, la mission constate que l'ampleur de la mission confiée à la SGP, et donc le financement associé, varie d'un territoire à l'autre : maximale pour le projet de SERM Hauts-de-France, et minimal pour Rouen. De manière générale, le socle de missions confiées à la SGP par les conventions signées ou les projets sur le point de l'être comprend la production d'un plan de financement et la proposition de schémas de gouvernance. L'implication demandée sur le volet technique de définition d'un schéma d'ensemble du projet de SERM est variable : concaténation d'étude, ensemblier, définition du schéma cible, etc.

Tableau 4 : Financement pour la SGP prévu par les conventions pour la préfiguration de cinq projets de SERM

Projet de SERM faisant l'objet d'une convention de financement avec la SGP	Convention de financement	Missions confiées à la SGP (les plus saillantes)	Montant de financement pour la SGP (hors taxes en euros courants)	Appréciation mission
Strasbourg	En date du 12 avril 2024, entre l'État, la région Grand Est, SGP Développement, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions	Analyse études et opérations en cours Diagnostic de l'ambition de service 2030/2035 Suivi des études sur l'aménagement autour de la gare basse de Strasbourg Réflexion sur le phasage pour la suite des études et opérations	4,98 M€, pour une durée de 12 mois	Équipe de préfiguration plus restreinte que Hauts-de-France : seulement SGP et SNCF Réseau
Mulhouse-Bâle		Schéma ensemble SERM : contribution sur la socio-économie, sur le diagnostic du schéma de transport existant, réalisation d'études de trafic		
Lorraine-Luxembourg				

Annexe V

Projet de SERM faisant l'objet d'une convention de financement avec la SGP	Convention de financement	Missions confiées à la SGP (les plus saillantes)	Montant de financement pour la SGP (hors taxes en euros courants)	Appréciation mission
		multimodales, proposition de schémas d'ensemble Préparation du plan de financement du SERM Proposition De schémas de gouvernance politique des projets		
Rouen	En date du 4 septembre 2024, entre l'État, la région Normandie, la métropole de Rouen, a communauté d'Agglomération Seine-Eure, SGP Développement, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions	Secrétariat et animation de l'équipe de préfiguration (associant les signataires de la convention) Volet 1 – Schéma ensemble SERM : contribution sur la socio-économie, sur le diagnostic du schéma de transport existant, proposition ordonnancement des études Volet 2 – plan de financement du SERM : préparation du plan de financement du SERM Volet 3 – Proposition d'une future gouvernance : co-proposition d'une future gouvernance du SERM avec SNCF Réseau et G&C	1,62 M€, pour une durée de 14 mois	Rôle restreint de la SGP, les EPCI prenant à leur charge une partie des études en vue de définir le schéma d'ensemble du SERM, large équipe de préfiguration, incluant l'État

Annexe V

Projet de SERM faisant l'objet d'une convention de financement avec la SGP	Convention de financement	Missions confiées à la SGP (les plus saillantes)	Montant de financement pour la SGP (hors taxes en euros courants)	Appréciation mission
Hauts-de-France	En date du 17 avril 2024, entre l'État, la région Hauts-de-France, la Métropole européenne de Lille, SGP Développement, SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions	SGP coordonnateur des études et des missions prévues par la convention et conduite des études globales à l'échelle du SERM, préparation du plan de financement, élaboration de la stratégie de dialogue territorial et proposition d'un schéma de gouvernance	3,36 M€, pour une durée de 18 mois	Rôle prépondérant de la SGP, au sein d'une équipe de préfiguration restreinte à la SGP, SNCF Réseau et SNCF G&C
Total			9,96 M€	-

Source : Conventions de financement des missions de préfiguration des projets de SERM de la région Grand Est, de Rouen et des Hauts-de-France.

Dans le cadre de son échantillon, la mission a étudié la manière dont est perçu l'apport de la SGP pour les territoires y ayant recours (Strasbourg, Lille, Toulouse et Grenoble³²) et les raisons pour lesquelles les deux autres territoires de l'échantillon ont pour le moment choisi de ne pas y recourir.

Les acteurs faisant appel à la SGP ont souligné plusieurs avantages à son implication dans les projets :

- ◆ acteur qui dispose de standards de travail reconnus ;
- ◆ acteur qui dispose d'une vision nationale ;
- ◆ rôle de relais auprès de l'État ;
- ◆ possibilité perçue de sécuriser le financement avec un acteur qui pourrait lever de la dette, lisser le financement et percevoir des recettes fiscales ;
- ◆ acteur qui fait contrepoids à SNCF Réseau pour tenir les coûts et les délais notamment.

Toutefois, ils ont également noté certains inconvénients et doutes quant à sa contribution aux projets :

- ◆ le coût des prestations de la SGP semble élevé ;
- ◆ son implication et le poids que cette dernière pourrait avoir dans la gouvernance du projet sont des points d'attention.

Deux projets de l'échantillon ne font pas appel à la SGP à ce stade. Sur le projet de SERM de Bordeaux, les AOM le justifient essentiellement par une question de calendrier. En effet, à Bordeaux, du fait d'un lancement du projet *via* une feuille de route dès 2018, les collectivités étaient déjà dans une phase opérationnelle avant la loi SERM. Même si une intervention de la SGP n'a pas été définitivement écartée, l'intérêt d'avoir un deuxième maître d'ouvrage, à côté de SNCF Réseau, n'apparaît pas clairement à ce stade. À Nice, si la SGP n'est pas mobilisée pour

³² Pour les projets de Toulouse et Grenoble, des projets de convention de financement existent mais ne sont pas encore signés. À Toulouse, la SGP est attendue pour assembler et prioriser les projets ; à Grenoble, des attentes sont portées sur la SGP pour faire avancer le dossier et travailler sur les ressources nouvelles à mobiliser.

le moment, l'étude du projet va étudier les modalités d'intervention que cette dernière pourrait avoir.

2.3. La loi a fixé la nécessité d'une structure *ad hoc* de coordination des maîtres d'ouvrage au stade de la réalisation

La loi 2023-1269 du 27 décembre 2023 prévoit la création d'une structure de gouvernance *ad hoc* pour la réalisation des infrastructures des SERM, un groupement d'intérêt public (GIP) ou une structure locale de coordination autre (cf. encadré 8). La formulation de la disposition législative (« pour la mise en œuvre du projet de service ») présente une ambiguïté, quant à savoir si la phase du projet qu'elle encadre concerne la réalisation des infrastructures seulement, ou bien également la phase d'exploitation. Au vu des travaux parlementaires à l'occasion du vote de la loi, la mission retient l'interprétation restrictive d'encadrement de la seule phase de réalisation des infrastructures³³. L'objet principal de la structure de gouvernance de projets vise ainsi la bonne articulation des différents maîtres d'ouvrage des projets d'investissements en infrastructures.

Encadré 8 : Disposition législative concernant la création d'une structure de gouvernance *ad hoc* pour la réalisation des infrastructures des SERM

« Pour la mise en œuvre de chaque projet de service express régional métropolitain défini à l'article L. 1215-6, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés, les groupements et les organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ce projet de service et qui sont, dans ce cadre, maîtres d'ouvrage constituent un groupement d'intérêt public, dans les conditions prévues aux articles 98 à 102 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, ou une autre structure locale de coordination.

« Le groupement d'intérêt public ou la structure locale de coordination mentionné au premier alinéa du présent article s'assure de la cohérence des projets de service express régional métropolitain avec les schémas de planification territoriale régionaux et locaux mentionnés à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme.

« Par dérogation aux articles 105 et 106 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 précitée, le groupement d'intérêt public prévu au premier alinéa du présent article est dirigé par un directoire, qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Le directoire comprend trois à cinq membres nommés parmi les représentants des maîtres d'ouvrage. Les membres du conseil de surveillance sont désignés par les personnes morales concourant au financement du projet. Les missions du directoire et du conseil de surveillance sont fixées par la convention constitutive du groupement d'intérêt public.

« Le groupement d'intérêt public ou la structure locale de coordination mentionné au même premier alinéa veille à la bonne articulation des interventions de ses membres ainsi qu'au respect des coûts et du calendrier des projets d'infrastructures de transport dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre du projet de service express régional métropolitain.

« A cet effet, une convention est conclue, pour chaque projet de service express régional métropolitain, entre, d'une part, ce groupement ou cette structure et, d'autre part, l'Etat, les autorités organisatrices de la mobilité concernées ainsi que, lorsqu'ils participent au financement du projet, les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités.

« Cette convention est conclue pour une durée de dix ans et actualisée tous les trois ans. Elle peut être renouvelée. [...] ».

Source : Article L. 1215-8 du code des transports.

³³ De plus, la mention dans la loi de « projet de service » tend à faire référence à la phase précédant justement la mise en service, à savoir à la réalisation des infrastructures, ce qui conforte cette interprétation.

Les études de préfiguration qui sont en cours dans le cadre d'un cofinancement inscrit au CPER comprennent le plus souvent un volet relatif à cette gouvernance. Ce volet devrait permettre d'éclairer le choix des collectivités pour la gouvernance ultérieure du SERM.

La rédaction de la loi soulève plusieurs questions ou remarques de la mission quant aux projets de SERM :

- ◆ l'objet de la structure prévue (GIP ou autre) est affiché comme la coordination de maîtres d'ouvrage, qui gardent chacun leurs prérogatives, ce sur quoi insiste en particulier SNCF Réseau ;
- ◆ le pilotage des services (et non des infrastructures) relève des collectivités AOM ayant signé les contrats avec les opérateurs de la mobilité. Le GIP ou la structure de coordination mentionnés *supra* n'ont pas vocation à s'y substituer pour l'exploitation, leur rôle étant limité à l'exercice de maîtrise d'ouvrage sur les infrastructures sur lesquelles elle est désignée ;
- ◆ au-delà de la coordination, le GIP ou la structure a-t-elle pour mission de réunir les financements en investissements ? de porter la dette afférente ? Ces questions ne sont pas tranchées aujourd'hui.

2.3.1. Plusieurs types de structures sont possibles pour la gouvernance des projets de SERM au stade de la réalisation des infrastructures

La loi ayant mentionné le GIP mais également une « structure locale de coordination » en tant que structure de gouvernance du SERM à mettre en place, la mission a examiné les types de structures à personnalité morale possibles pour la gouvernance des SERM.

Les types de structures examinées sont :

- ◆ le groupement d'intérêt public (GIP) ;
- ◆ la société publique locale (SPL) ;
- ◆ le syndicat mixte ;
- ◆ le syndicat mixte loi SRU ;
- ◆ la société d'économie mixte (SEM) et la SEM à opération unique (SEMOP).

Le tableau récapitulatif ci-dessous synthétise les principales caractéristiques de chaque structure.

Annexe V

Tableau 5 : Comparaison des caractéristiques de quelques types de structures

Structures	Cadre et forme juridiques	Composition	Organe de gouvernance	Périmètre et champs d'intervention	Caractéristiques
Groupement d'intérêt public (GIP)	Articles 98 à 102 de la loi 2011-525 du 17 mai 2011 et article L. L. 1215-8 du code des transports Forme juridique : personne morale de droit public	Convention approuvée par l'État entre personnes publiques ou publiques et privées	Directoire composé de 3 à 5 membres choisis parmi les maîtres d'ouvrage Conseil de surveillance (CS) composé des financeurs	Aucune limitation	Périmètre souple mais moindre garantie apportée aux financeurs Possibilité d'associer public et privé Engagement conventionnel entre membres approuvé par l'État
Société publique locale (SPL)	Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 1531-1 du CGCT Forme juridique : société anonyme	Collectivités locales ou leurs groupements 2 actionnaires minimum	Conseil d'administration (CA) ou CS et directoire	Pour les seuls membres et sur leur territoire Opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général ;	Pas de mise en concurrence Utilisé par les régions pour l'achat de matériel roulant
Syndicat mixte de transport	Syndicat mixte ouvert : article L. 5721 2 du CGCT Syndicat mixte fermé : article L.5711-1 du CGCT	Établissement public de coopération locale Collectivités de différentes natures ou EPCI	Comité syndical Sièges répartis entre chaque membre Président et bureau	Adhésion de la collectivité locale (CL) sur l'ensemble de son périmètre Services de mobilité sur délégation de ses membres Compétence d'AOM en cas de transfert de la part de ses membres	Constitution à la carte Possibilité de mutualisation des services avec les CL membres Peut prélever le VM dès lorsqu'il est compétent pour l'organisation des

Annexe V

					transports en lieu et place de ses membres
Syndicat mixte SRU	Article L. 1231-10 du code des transports	Établissement public de coopération locale Collectivités de différentes natures ou EPCI	Comité syndical Sièges répartis entre chaque membre Président et bureau	Coordination des services, intégration tarifaire et information voyageur	Peut prélever le VMA Garantit la coordination des services sans se substituer aux AOM décideurs
Société d'économie mixte locale (SEML)	Articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT Forme juridique : société anonyme	7 actionnaires minimum, dont des collectivités et association d'actionnaires autres que les collectivités territoriales à hauteur de 15 % minimum du capital	CA et assemblée générale	Peut intervenir pour d'autres CL que ses membres Champs : aménagement, construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial, activités d'intérêt général ;	Mise en concurrence Outil polyvalent Contrôle plus limité par la partie publique
Société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)	Articles L. 1541-1 à L. 1541-3 du CGCT	1 seul actionnaire public requis avec 34 à 85% des parts Au moins un actionnaire opérateur économique sélectionné après mise en concurrence	CA et assemblée générale	Peut intervenir pour d'autres CL que ses membres Un seul objet, parmi : - la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement - la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service - toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales	Un seul objet délimité dans le temps Peu adapté pour les SERM

Source : Mission.

L'analyse comparative des différents types de structure les mieux adaptées nécessite au préalable de bien préciser le rôle de la structure et d'arrêter la liste des membres en fonction des missions et des objectifs confiés à cette structure. Au stade de la réalisation des infrastructures, l'objectif principal est de veiller à la bonne articulation des interventions de ses membres, ainsi qu'au respect des coûts et du calendrier des projets d'infrastructures de transport dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre du projet de service express régional métropolitain.

2.3.2. La SGP peut être désignée maître d'ouvrage d'infrastructures sous conditions, elle peut également assurer un rôle de coordination des maîtres d'ouvrages

Concernant le rôle de maîtrise d'ouvrage d'infrastructures, l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 dispose : « *L'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent être désignés maîtres d'ouvrage des infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains et situées à l'intérieur du périmètre de ces services* », les infrastructures pour lesquelles la SGP peut être désignée maître d'ouvrage sont les suivantes :

- ◆ infrastructures ferroviaires nouvelles du réseau ferré national (RFN), les pôles d'échange multimodaux (PEM) et gares de voyageurs : la SGP peut être désignée maître d'ouvrage dans ce cas par arrêté du ministre chargé des transports et à la demande des AOM compétentes ;
- ◆ lignes ferroviaires non utilisées depuis au moins 5 ans : la SGP peut être désignée maître d'ouvrage dans ce cas par arrêté du ministre chargé des transports et à la demande des AOM compétentes ;
- ◆ projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec l'une des lignes de transport public du service express régional métropolitain : la SGP peut être désignée maître d'ouvrage dans ce cas par les collectivités ou leurs groupements compétents ;
- ◆ nouveaux ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire : la SGP peut être désignée maître d'ouvrage dans ce cas par les collectivités ou leurs groupements compétents ;
- ◆ lignes ferroviaires dont la propriété ou la gestion a été transférée à des collectivités territoriales ou leurs groupements : la SGP peut être désignée maître d'ouvrage dans ce cas par les collectivités ou leurs groupements compétents.

Pour les deux premiers items, la loi prévoit qu'après leur réalisation, les ouvrages construits sous la responsabilité de la SGP sont remis à SNCF Réseau ou sa filiale SNCF G&C pour la phase d'exploitation et les nouvelles lignes ferroviaires intègrent le réseau ferré national. Pour les trois autres items, la loi prévoit que les collectivités et la SGP définissent par convention les « conditions de remise, y compris à titre gratuit » des ouvrages aux collectivités³⁴.

Au stade des travaux de la mission, la SGP n'a pas été désignée maître d'ouvrage d'une infrastructure dans le cadre d'un projet de SERM : en effet, il est trop tôt pour cela, les projets étant encore à la phase d'étude.

D'après les entretiens réalisés par la mission, la ligne de partage entre SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions et la SGP est claire et ne pose pas de difficulté.

Les dispositions de l'article 3 de la loi relative aux SERM ont pour conséquence que si la SGP, ou une de ses filiales, est maître d'ouvrages d'une infrastructure du SERM, alors elle fait partie

³⁴Article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris.

du groupement d'intérêt public (GIP) ou de la structure locale de coordination. Dans le cas d'un GIP, la SGP, ou sa filiale, peut faire partie du directoire du GIP, puisque ses membres sont nommés parmi les représentants des maîtres d'ouvrage.

La mise en œuvre de cette mission par la SGP nécessiterait des adaptations de sa gouvernance. Il ne serait en effet pas envisageable que la SGP soit maître d'ouvrage d'infrastructures hors Île-de-France, alors que l'établissement exerce son action sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé de représentants de l'État et d'élus franciliens.

La mission identifie un point de vigilance concernant ce rôle possible de la SGP, qui ne s'est pas encore concrétisé pour les projets de SERM mais issu d'un parallèle avec le Grand Paris Express : la dissociation entre prescripteur (les collectivités locales AOM) et maître d'ouvrage (SGP) et un financement exclusif par taxe affectée peuvent déresponsabiliser les parties prenantes qui pourraient faire des choix d'investissement maximalistes, quasi « indolores » car couverts par un allongement de la durée de prélèvement fiscal et de la dette, ce qui serait sous-optimal (coûts plus élevés, cf. section 3.1.2).

Concernant le rôle d'ensemblier, c'est à dire la coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures nécessaires aux SERM : l'article 20-3 susmentionné dispose : *« Lorsque l'établissement public Société des grands projets crée des filiales ou prend des participations dans des sociétés, des groupements ou des organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions définies au I, il peut participer à la coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures mentionnées au même I, selon des modalités définies, pour chaque service express régional métropolitain, dans les conditions prévues à l'article L. 1215-8 du code des transports ».*

Si la SGP ne crée pas de telle filiale ou ne prend pas de telle participation, elle ne pourrait donc pas participer à la coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures. Or, d'après les éléments d'analyses fournis par la DGITM à la mission, la SGP ayant créé une filiale (SGP Dev) dont l'objet est de concourir aux missions définies à l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010, cette condition est en pratique remplie.

D'après la DGITM, le rôle de cette coordination d'ensemble est le suivant : *« La mission de coordination, logée au sein de la structure locale de coordination, est là pour "battre la mesure" et s'assurer dans la durée du respect de la feuille de route (programme, planning, comitologie, voire financement), notamment sur le volet "infrastructures", et ce qu'il y ait des interactions/interfaces entre maîtres d'ouvrage (notamment sur les pôles d'échanges multimodaux) ou pas (aménagement de voies réservées VS aménagements sur le réseau ferré national) ».*

D'après la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sollicitée par la mission pour clarifier sous l'angle juridique les conditions d'intervention de la SGP (cf. section 4.2), **cette mission de coordination ne peut être déployée que si la SGP est désignée maître d'ouvrage d'une infrastructure** : *« cette mission de coordination de la SGP au sein de cette structure locale de coordination nécessite qu'elle ait été préalablement désignée maître d'ouvrage pour des infrastructures qui font partie de la mise en œuvre d'un projet SERM et qu'elle officie aux côtés d'autres maîtres d'ouvrages associés à ce projet »*³⁵.

La mission note que la consistance de la mission de coordination n'est pas précisée par la loi, qui ne précise pas non plus si la mission est assurée par la SGP (entité « mère », dont la gouvernance actuelle n'est pas adaptée à cette mission hors Île-de-France) ou une filiale.

Dans l'hypothèse d'une coordination par la SGP par ailleurs maître d'ouvrage d'infrastructures, la mission identifie un point de vigilance avec de potentielles situations de conflits d'intérêt. Par exemple, le coordonnateur, chargé de veiller à tenir le calendrier et le budget du projet

³⁵ Note de la DAJ du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en date du 13 décembre 2024.

global, pourrait avantager le projet dont il est maître d'ouvrage dans la gestion des interfaces, au détriment des autres projets.

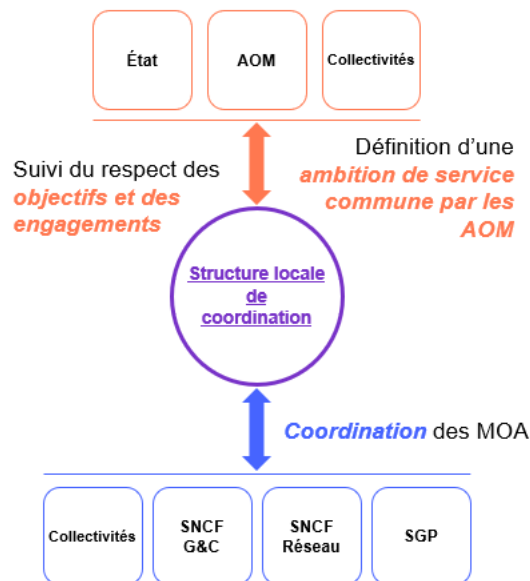
En conclusion de ce développement, la mission estime que la disposition relative au rôle de la SGP en coordination d'ensemble nécessiterait une explicitation par la DGITM sur ce que recouvre cette mission, par le biais de la publication d'un document d'éclairage.

2.3.3. La mission identifie des points de vigilance pour la gouvernance en phase de réalisation des infrastructures

Concernant la composition de la gouvernance en phase de réalisation des infrastructures, la mission a pris connaissance d'une analyse faite par la SGP, au titre de son rôle au sein de l'équipe de préfiguration, et présentée en COPIL aux collectivités de la région Grand Est (cf. figure 4).

Selon cette analyse, seuls le groupement d'intérêt public (GIP), le groupement d'intérêt économique (GIE) et l'association seraient juridiquement possibles afin de permettre d'associer des acteurs publics et des acteurs privés (dans le cas d'espèce, la société anonyme SNCF Réseau et sa filiale SNCF G&C). Le schéma présenté sur la figure 4 reprend les dispositions de la loi quant à la gouvernance du GIP ou autre structure locale de coordination. La loi prévoit que les maîtres d'ouvrage tels SNCF R et G&C ou la SGP, si elle joue un rôle de maîtrise d'ouvrage soient membres de la structure.

Figure 4 : Articulation de la structure locale de coordination par rapport aux financeurs et aux maîtres d'ouvrage



Source : SGP : support présenté lors de la réunion gouvernance des SERM le 18/10/2024.

La mission souligne que dès lors qu'il n'est pas estimé nécessaire d'intégrer des membres à statut privé dans la gouvernance décisionnelle de la structure locale de coordination, d'autres types de structures paraissent tout aussi possibles que le GIP.

Le schéma de coordination prévu par la loi soulève plusieurs observations de la mission.

Rappelons d'abord la rédaction précise de l'article 3 de la loi SERM (article L. 1215-8 du code des transports) :

« Pour la mise en œuvre de chaque projet de SERM, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés, les groupements et les organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ce

projet de service et qui sont, dans ce cadre, maîtres d'ouvrage constituent un GIP [...] ou une autre structure de coordination ».

Les décideurs en matière de programmes, d'investissements et de leur financement sont l'État et les collectivités et eux seuls. Ils composent donc la gouvernance. Il apparaît donc souhaitable que la comitologie leur permette de suivre l'avancement des différents maîtres d'ouvrage et de coordonner les décisions de leur ressort sur les « objets » interfacés.

Les opérateurs maîtres d'ouvrage SNCF Réseau et G&C, ou désignés comme tels par l'État ou les collectivités comme la SGP, doivent coordonner leurs interventions à travers un plateau commun ou toute autre forme qu'ils souhaiteraient, et rendre compte aux décideurs/financeurs.

La loi SERM a précisé la gouvernance du GIP si le choix est fait de cette structure à mettre en place : *« Par dérogation aux articles 105 et 106 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, le groupement d'intérêt public est dirigé par un directoire, qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Le directoire comprend trois à cinq membres nommés parmi les représentants des maîtres d'ouvrage. Les membres du conseil de surveillance sont désignés par les personnes morales concourant au financement du projet. Les missions du directoire et du conseil de surveillance sont fixées par la convention constitutive du groupement d'intérêt public ».* La gouvernance du GIP tel que proposée ici (directoire et conseil de surveillance) est une dérogation par rapport au cas classique du GIP (conseil d'administration).

Il convient de préciser que le directoire dirige la structure, le conseil de surveillance a moins de prérogatives qu'un conseil d'administration dans la gestion et les décisions opérationnelles. En effet, les missions du conseil d'administration sont plus larges que celles du conseil de surveillance. Alors que le conseil de surveillance a pour mission exclusive de contrôler la régularité et l'opportunité de la gestion de la société, le conseil d'administration a la charge d'administrer la société et en particulier de traiter tout sujet affectant la bonne marche de la société, notamment définir la stratégie, déterminer les grandes orientations, arrêter les comptes annuels, ce qui n'est pas le cas du conseil de surveillance.

En prévoyant un directoire constitué de maîtres d'ouvrage de 3 à 5 membres, la loi contraint particulièrement la représentation des collectivités financeurs des investissements et également AOM parties prenantes des SERM.

La mise en place d'une structure de type GIP, avec sa gouvernance spécifique prévue pour les projets de SERM, limiterait de fait la maîtrise par les collectivités du programme des SERM, et des caractéristiques des investissements qu'elles financent, au profit des maîtres d'ouvrage, en cantonnant les financeurs à une surveillance assez distante de la structure de coordination.

La mission questionne donc l'opportunité de mêler dans la même structure les financeurs décideurs des investissements futurs à réaliser et les maîtres d'ouvrage chargés de les réaliser dans le respect des attentes des décideurs/financeurs. L'explicitation des règles de gestion des interfaces entre maîtres d'ouvrage et d'arbitrage des risques aux yeux des financeurs paraît en effet indispensable et ne pas devoir relever du seul directoire du GIP.

Concernant cette étape de réalisation des infrastructures, d'autres structures que le GIP peuvent répondre aux besoins de gouvernance de la réalisation des infrastructures des projets de SERM, ce que la loi a bien prévu. Ainsi une alternative possible consisterait à ce que chaque collectivité ou opérateur reste maître d'ouvrage sur ce qui relève de sa compétence (SNCF Réseau ou G&C sur leur périmètre, région et EPCI sur leurs périmètres respectifs et la SGP éventuellement sur son périmètre). Des conventions permettraient de flécher les financements sur chaque maître d'ouvrage, à commencer par le CPER. La gouvernance relèverait alors soit de la comitologie soit de structures existantes (cf. point 2.2 ci-dessous) avec un souci particulier sur la coordination entre maîtres d'ouvrage *via* une plateforme ou plateau technique commune.

La loi ayant prévu la possibilité d'une alternative au GIP pour la structure locale de coordination des maîtres d'ouvrage des infrastructures des SERM, la mission souligne l'intérêt d'une analyse des différentes possibilités d'organisation de la gouvernance dans le cadre des études de préfiguration. Ceci doit permettre d'adapter le choix de la structure de coordination aux spécificités de chaque SERM, la séparation entre la gouvernance proprement dite des SERM et la maîtrise d'ouvrage assurée par les opérateurs qui lui rendent compte pouvant avoir des vertus.

2.4. La gouvernance de l'exploitation des services de mobilité relève des AOM

2.4.1. Des structures de coordination sont déjà mises en place sur certains projets de SERM

Ce volet recouvre la coordination entre l'offre déployée sur le réseau ferroviaire et les cars express et celle de l'ensemble des autres réseaux de transport existants des AOM locales et particulièrement de la métropole, à l'intégration de la billettique et de l'information multimodale, ainsi que l'intégration tarifaire, dans l'objectif d'un report modal maximal. Cette coordination relève donc des AOM régionale et locales.

Dès lors, la mission invite à examiner les structures déjà mises en place par les AOM pour collaborer sur les territoires concernés par les projets de SERM, singulièrement ceux ayant déjà déployé de nouveaux services au titre des RER métropolitains ancêtres des SERM.

La mission a en effet constaté que certaines collectivités ont déjà mis en place des structures de gouvernance adaptées au déploiement des SERM au stade de l'exploitation des services.

Parmi les plus avancées dans les réflexions sur ce sujet on trouve la région Grand Est et la région Nouvelle Aquitaine.

Ainsi au titre du protocole liant la région Grand Est et l'EMS il est fait mention des dispositions suivantes :

*« La Région Grand Est prend l'engagement de piloter, en partenariat étroit avec l'Eurométropole, les démarches auprès des intercommunalités bénéficiaires du projet REME d'ici 2023 permettant d'aboutir, en 2023, à la **création d'un syndicat mixte**. Ce syndicat mixte aura notamment pour vocation de travailler à la meilleure coordination possible entre l'offre du REME avec l'ensemble des autres réseaux de transport existants de l'aire urbaine, à l'amélioration de la tarification et de l'information multimodales, le tout dans l'objectif d'un report modal maximal. En outre, il devra aussi permettre d'élargir les sources de financement du REME afin de garantir la soutenabilité sur le long terme des améliorations d'offres, financées au lancement du projet par les seules Région et Eurométropole, et dont les bénéfices vont largement au-delà du territoire de cette dernière ».*

*Pour ce qui concerne la région Nouvelle Aquitaine, le **syndicat mixte** Nouvelle Aquitaine Mobilités réunit 34 membres autour de la région et de la métropole pour « développer des services mutualisés (information voyageurs, solutions billettiques), créer une connaissance partagée (étude multimodale, tarification, open data) et imaginer les déplacements de demain (mobilités alternatives, RER métropolitain) »³⁶*

Nouvelle Aquitaine Mobilités propose également depuis début 2020 un plateau commun permettant la collaboration technique de l'ensemble des parties prenantes.

Cette organisation associant les AOM peut prendre le relais sur la coordination des services à la mise en service de ceux-ci. La comitologie en place qui réunit les financeurs-décideurs d'une

³⁶ Source : site Internet Nouvelle Aquitaine Mobilités.

part et les opérateurs d'autre part permet en phases de définition puis de travaux de s'assurer du pilotage du projet dans le respect des programmes voulus par les collectivités et l'État. De plus, l'option d'une plateforme technique sous forme de plateau commun à l'instar des plateaux communs des grands projets relève des bonnes pratiques soulignées par la mission.

2.4.2. La mise en œuvre des SERM peut être l'opportunité de renforcer la collaboration formalisée entre régions, métropoles et agglomérations

Les dossiers de labellisation des projets de SERM sont très succincts sur la question de la gouvernance des projets à l'issue de la période des études de préfiguration. Ce volet fait partie du programme d'études de préfiguration et devrait donc figurer dans les dossiers proposés au ministre en vue de l'octroi du statut (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Conditions d'octroi du statut de SERM fixées par la loi

« Le statut de service express régional métropolitain est conféré par arrêté du ministre chargé des transports sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service.

Cette proposition, qui a lieu après la concertation prévue au septième alinéa du présent article, comprend une estimation des coûts d'investissement dans les infrastructures de transport et le matériel roulant et des futurs coûts d'exploitation ainsi qu'une présentation des modalités de financement envisagées. Cette estimation peut prendre la forme d'un plan de financement des dépenses d'investissement, de fonctionnement et d'exploitation de ce service.

Sont également étudiées les conditions garantissant l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique.

Le contrat opérationnel de mobilité prévu à l'article L. 1215-2, s'il n'a pas été signé à l'obtention du statut de service express régional métropolitain, est conclu dans un délai de six mois. Ce contrat permet une bonne coordination entre la région et les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité et des services de transport proposés par le service express régional métropolitain. »

Source : Article L. 1215-6 du code des transports alinéa 9.

En tout état de cause, afin de statuer sur la structure de gouvernance la mieux adaptée aux volontés et objectifs des collectivités et en fonction de chaque étape de déroulement des projets de SERM, parmi les aspects à traiter selon la mission figurent :

- ♦ le périmètre géographique des instances de gouvernance (quid des EPCI hors métropole ?), dans un contexte de frontière des SERM qui reste à définir : la liste d'AOM concernées est-elle définitive ?
- ♦ l'enjeu d'une distinction entre la gouvernance de la phase travaux et des investissements et celle de l'exploitation des services ;
- ♦ l'articulation avec la gouvernance des politiques de mobilité (stationnement notamment) ;
- ♦ les financements dédiés à la structure et ceux qui sont apportés par les collectivités et dépendent d'elles ;
- ♦ la répartition du financement lié aux investissements (notamment portage de la dette), ainsi que des surcoûts d'exploitation.

La loi relative aux SERM met en exergue les volets information voyageurs, billettique et intégration tarifaire et coordination des offres de transport collectif. On retrouve donc principalement des objectifs relevant des AOM elles-mêmes et de leur coopération sur les compétences identifiées comme obligatoires dans les syndicats mixtes loi SRU. **Au regard de ces compétences le syndicat mixte loi SRU (qui peut prélever du versement mobilité**

additionnel³⁷) répondrait à cette définition et pourrait être envisagé sur un périmètre géographique qui soit l'aire d'attraction³⁸ de la métropole ou le bassin de mobilité.

Le champ de compétences d'une telle structure doit être examinée à l'aune **des souhaits des collectivités de conserver pleinement leur compétence** (selon la logique : « je décide du service et je gère le contrat avec l'opérateur, je le paye même si je reçois des contributions d'autres partenaires »), mais aussi de l'organisation non seulement de l'offre qui relève du SERM mais également des autres services urbains, périurbains et régionaux.

En matière de services ce sont les collectivités qui constituent la gouvernance, l'État n'étant plus partie prenante du déploiement des services TER ou urbains.

Si une structure *ad hoc* est mise en place de type syndicat mixte SRU, alors elle peut à l'instar du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités offrir une plateforme de coordination des maîtres d'ouvrage sous la forme de plateau commun technique.

Sur les services, chaque AOM garde et exerce pleinement sa compétence sur les services de mobilité, qu'ils préexistent ou soient ajoutés au titre des SERM.

Sur la coordination des services, la billettique, l'information voyageurs et l'intégration tarifaire, il pourrait être créé un syndicat mixte loi SRU sur le périmètre détourné au titre du SERM (bassin de mobilité, aire d'attractivité ou autre), ou une autre structure tendant aux mêmes objectifs.

3. Parmi les modalités d'organisation des acteurs pour le financement des projets figurent le recours à l'endettement pour l'investissement et à des cofinancements pour l'exploitation

3.1. Deux principales modalités de financement de l'investissement existent : le levier budgétaire des collectivités et de l'État et le levier de l'emprunt

3.1.1. Les collectivités et l'État ont recours aux financements croisés ou cofinancements pour l'investissement, par le biais de subventions d'investissement

Comme détaillé à la section 1.4.1, le financement de l'investissement dans les infrastructures de transports fait l'objet d'une imbrication complexe entre l'État et les collectivités : ce domaine connaît ainsi un recours massif aux financements croisés (aussi appelés cofinancements). Des éléments de cadre juridique sur les financements croisés figurent dans l'encadré 10.

Encadré 10 : Éléments de cadre juridique des financements croisés

Le financement croisé peut être défini comme « l'intervention financière cumulée de plusieurs personnes publiques sur une même opération publique » (source : fiche du cabinet d'avocats Seban et Associés, *Le régime juridique des financements croisés*).

³⁷ Cf. annexe VI.

³⁸ Au sens de l'Insee, une aire est constituée d'un pôle et d'une couronne.

Les pôles sont déterminés principalement à partir de critères de densité et de population totale auxquels s'ajoute un seuil d'emplois. Si un pôle envoie au moins 15 % de ses actifs travailler dans un autre pôle de même niveau, les deux pôles sont associés et forment ensemble le cœur d'une aire d'attraction.

Les communes qui envoient au moins 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle constituent la couronne de l'aire.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, par ses articles 73 (fin de la clause de compétence générale des régions et des départements) et 76 (conditions pour l'intervention financière des régions et départements en soutien de projets portés par d'autres collectivités, le périmètre étant le financement de l'investissement), avait pour objectif de limiter et encadrer ces financements croisés ; elle a également acté une distinction entre compétence et financement.

La loi mentionnée *supra* a introduit un critère de financement minimal par le maître d'ouvrage du projet, à hauteur de 20 % du total des financements apportés par les personnes publiques ;

L'alinéa IV de l'article 1111-10 du CGCT prévoit **une dérogation aux règles de recours aux financements croisés dans le cadre des contrats de plan État – Région** : « IV.- Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région ou dans les contrats de convergence et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics » ;

L'article 1611-8 du CGCT dispose : « La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales ».

Source : Mission.

Dans son analyse des projets de SERM de l'échantillon, **la mission a relevé un exemple de cofinancement région-métropole pour le partage de coûts d'investissement** : ainsi, sur le projet de Bordeaux, il est prévu un partage à 50 %/50 % des coûts d'achat du matériel roulant, qui relève de la compétence de la région, pour le saut d'offre ferroviaire en cours de déploiement, dans le cadre du projet de « RER M » de Bordeaux.

Concernant les financements croisés État collectivités sur l'infrastructure ferroviaire qui relève de la compétence de l'État (dont les investissements nécessaires aux SERM) pour la période 2023-2027, le tableau 6 présente la répartition prévue au titre du volet mobilités du CPER. Au total sur un investissement global prévu de plus de 9,0 Md€, ce sont près de 3,5 Md€ qui sont attendus des régions et 2,2 Md€ attendus des autres collectivités (parmi lesquelles les métropoles notamment), pour un financement de l'État de 3,4 Md€. Sur les projets de SERM sont prévus un financement global de 2,7 Md€ ?

Tableau 6 : Décomposition des cofinancements prévus sur le volet mobilités – ferroviaires du CPER 2023-2027 (M€)

Cofinancier	SERM	Réseau structurant	LDFT	Gares	Fret	Total
État	890	740	779	406	545	3 360
Région	882	544	1 466	266	339	3 497
Autres	887	304	367	260	360	2 178
Total	2 659	1 588	2 612	932	1 244	9 035

Source : DGITM, données d'août 2024.

3.1.2. Plusieurs voies de recours à l'endettement pour le financement des projets en phase d'investissement peuvent être examinées

Le recours au levier de l'endettement pour financer la partie investissement des projets de SERM semble inévitable, dans les limites des capacités financières des acteurs ayant vocation à porter la dette.

Plusieurs voies sont envisageables pour le financement par endettement de la partie investissement des projets de SERM qui peuvent se cumuler, la mission en a étudié quatre principalement :

- ♦ dans le champ public :

Annexe V

- endettement porté en direct par les collectivités concernées ;
- endettement porté par des entreprises publiques locales (SPL ou SEML), ou établissements publics locaux (sur le modèle des sociétés créées en application de l'article 4 de la LOM) créées à cet effet ;
- endettement porté par la SGP, sur la base des dispositions suivantes de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris : « *L'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent également participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain* » (article 20-3) et « *la Société des grands projets peut contracter des emprunts et émettre des titres de créance, y compris des emprunts et titres dont le terme est supérieur à douze mois* » (article 20-4 de la loi sur le Grand Paris) ;
- ♦ dans le champ privé : recours à un marché de partenariat qui permet de confier le financement de l'infrastructure au partenaire privé. La dette est alors portée par le partenaire privé.

Ces différentes voies ne sont toutefois pas toutes possibles dès aujourd'hui à droit ou cadre de gouvernance constants : ces différences sont illustrées dans le tableau 7.

Tableau 7 : Faisabilité à droit constant ou non des différentes voies de recours à l'endettement

Voie de recours à l'endettement	Faisabilité dans le cadre actuel	Adaptations du cadre nécessaires
Endettement en direct par les collectivités	Oui	N.A.
Endettement porté par une entreprise publique locale (SPL ou SEML)	Oui	N.A.
Endettement porté par un établissement public local sur le modèle de l'article 4 de la LOM	Non	Nécessite une nouvelle disposition législative pour créer des établissements publics locaux sur ce modèle
Endettement porté par la SGP	Non	Nécessite des adaptations de la gouvernance de la SGP, aujourd'hui centrée sur l'Île-de-France
Marché de partenariat	Oui	N.A.

Source : Mission.

Ces voies ne sont pas exclusives l'une de l'autre : un même projet pourra présenter différentes modalités de financement.

La mission n'a pas analysé un portage de la dette directement par l'État : en effet, l'investissement en infrastructures ferroviaires nécessaires aux projets de SERM, par exemple pour les grands projets ferroviaires retenus par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), fait l'objet d'un financement par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour la part État sous la forme de subventions d'investissement. L'AFITF est financée par des recettes de taxes affectées et par des crédits budgétaires (crédits du programme 203 « infrastructures et services de transport » du budget général ou encore plan de relance par exemple).

Dans le champ du recours au secteur privé, elle n'a pas analysé plus avant le recours à une concession : cette voie est théoriquement possible pour les SERM. D'après les entretiens réalisés, une concession à l'échelle d'un SERM en globalité ne serait pas envisageable, mais plutôt sur une infrastructure nouvelle facilement « détournable » du SERM.

La mission a procédé à une analyse de chacune de ces quatre voies de recours à l'endettement (cf. sections suivantes), grâce aux critères d'appréciation suivant : faisabilité, coût, responsabilisation des prescripteurs (dans le remboursement de la dette et dans le pouvoir de taux sur des taxes affectées), capacité de la structure porteuse à recevoir des recettes fiscales.

3.1.2.1. Le financement des projets de SERM par la SGP opérateur de l'État, via un portage de la dette, est une possibilité prévue par la loi, toutefois ce mode de financement suscite des questionnements à éclaircir avant son éventuelle mise en œuvre

Avant d'étudier les modalités de portage de la dette par la SGP pour les projets de SERM, la mission propose ci-après un éclairage sur le modèle de financement de la mission historique de la SGP, c'est-à-dire la maîtrise d'ouvrage du Grand Paris Express (GPE).

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a créé la Société du Grand Paris, établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, dont l'objet initial était la maîtrise d'ouvrage du projet de Grand Paris Express.

Au sein du référentiel de la comptabilité nationale, la SGP est considérée depuis 2016 par l'Insee comme un organisme divers d'administration locale, ce qui a pour conséquence de lui permettre d'emprunter à plus d'un an. En effet, elle était précédemment considérée comme un organisme divers d'administration centrale (ODAC) et la loi³⁹ interdit aux administrations publiques centrales (incluant les ODAC) de contracter des emprunts à plus d'un an.

Le modèle de financement du Grand Paris Express (GPE) repose sur la dette et des taxes affectées, à assiette locale, ainsi qu'un cadre clair : toute nouvelle mission mise à sa charge doit faire l'objet d'une augmentation des ressources de l'établissement, comme le précise l'alinéa III de l'article 20-4 de la loi relative au Grand Paris : « *III. Toute contribution supplémentaire mise à la charge de la Société des grands projets au titre de l'article 20-1⁴⁰ de la présente loi est compensée par une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant afin de garantir une stricte neutralité sur l'équilibre financier pluriannuel de la Société des grands projets* ». La SGP a recours à trois programmes de financement pour lever sa dette, leur répartition actuelle figure sur le graphique 1 :

- ◆ un programme d'émissions obligataires 100 % vertes Euro Medium Term Notes (EMTN) sur les marchés financiers ;
- ◆ un programme de financement à court terme NEU-CP ;
- ◆ un prêt de la Banque européenne d'investissement.

Le modèle du financement du GPE se distingue particulièrement des autres projets de financement d'infrastructures en France, notamment par deux aspects :

- ◆ la durée d'amortissement de la dette, fixée à 2070 (soit 60 ans après la création de la SGP et 40 ans après la mise en service du GPE), est exorbitante des durées habituelles de prêts aux collectivités (de l'ordre de 20 ans environ) ;

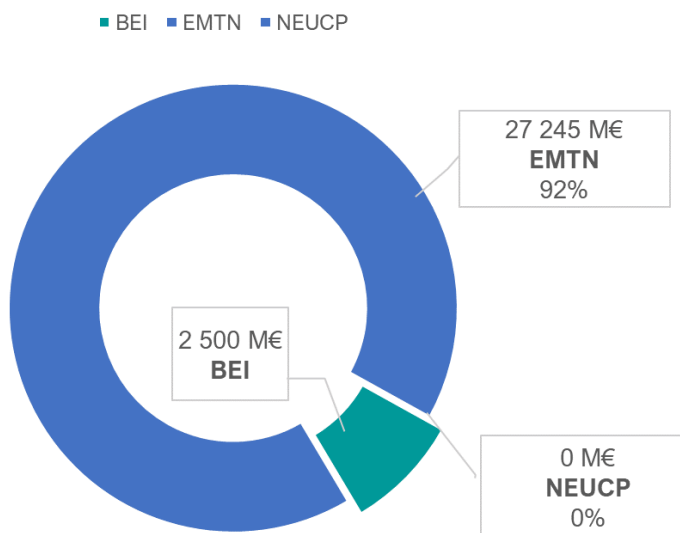
³⁹ Article 23 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

⁴⁰ Financement par la SGP des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris.

Annexe V

- ♦ les recettes des taxes affectées à la SGP pour la construction du GPE constituent des flux financiers massifs, à hauteur de 776 M€ en 2022 (cf. tableau 11 pour la décomposition de ces recettes fiscales). Dans l'annexe IV consacrée aux ressources nouvelles pour les projets de SERM, la mission effectue des estimations des rendements de ces taxes pour les autres territoires que l'Île-de-France et les résultats sont significativement inférieurs⁴¹ : en effet, du fait d'une assiette taxable plus réduite, les ordres de grandeur pour les recettes du GPE ne sont pas transposables ailleurs de manière soutenable.

Graphique 1 – Répartition de la dette la SGP par programme de financement au 30 juin 2024



Source : Rapport d'avancement périodique de la SGP de septembre 2024.

Tableau 8 : Décomposition et rendement des recettes affectées à la SGP pour le GPE en 2022

Taxe	Recettes affectées à la SGP en 2022 (M€)
Taxe sur les surfaces commerciales à usage de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage et de stationnement	601
Taxe spéciale d'équipement	67
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	76
Taxe sur les surfaces de stationnements	22
Taxe additionnelle à la taxe de séjour	10
Total	776

Source : Rapport particulier de la Cour des comptes, La Société du Grand Paris – exercices 2017 et suivants, janvier 2024.

La SGP est donc à la fois établissement public national et ODAL : sa dette est donc consolidée dans celle des administrations publiques locales. Il a été examiné récemment la possibilité de déconsolider la dette de la SGP, sur le modèle de la déconsolidation de la dette de la RATP : l'analyse de la DG Trésor consultée par la mission conclut à l'absence de possibilité, dans le

⁴¹ Par exemple, le rendement estimé par la mission d'une taxe sur les bureaux, en cumulé sur les six projets de SERM étudiés, atteint 77 M€ (cf. annexe IV), contre 601 M€ pour la seule Île-de-France.

cadre actuel, de sortir la dette de la SGP du champ des APU : toute dette émise par la SGP est bien consolidée dans la dette des administrations publiques⁴².

Concernant le rôle de financement des SERM, l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 dispose : « *L'établissement public Société des grands projets ou ses filiales peuvent également participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain* ».

D'après les entretiens menés par la mission, les annonces autour de l'implication de la SGP ont pu conduire à la croyance que la SGP allait apporter un financement national aux projets de SERM : or, la SGP n'apporte pas de financement en tant que tel, mais une modalité de financement par le recours à l'endettement.

L'article 20-4 de la loi du 3 juin 2010 précise également : « *1. Nonobstant toute disposition contraire, la Société des grands projets peut contracter des emprunts et émettre des titres de créance, y compris des emprunts et titres dont le terme est supérieur à douze mois. Le produit de ces emprunts est affecté aux dépenses relatives à l'exécution de ses missions.* ». La loi ne précise pas si le rôle de financement de la SGP peut être mis en œuvre, qu'elle assure la maîtrise d'ouvrage d'une infrastructure (cf. 2.3.2) ou non. La mission est toutefois très réservée sur l'option d'un financement par la SGP sans maîtrise d'ouvrage, qui éloignerait l'établissement de son cœur d'activité, pour en faire une structure mutualisant les financements de SERM.

Si la SGP avait vocation à emprunter au profit de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un tiers, il conviendrait d'examiner finement les flux financiers associés :

- ◆ si la SGP était affectataire de taxes affectées et allouait ensuite des subventions au projet, cette modalité n'aurait pas de plus-value⁴³ (et présenterait en outre des coûts d'intermédiation) par rapport à une affectation directe de taxes aux collectivités porteuses du projet, à même d'emprunter sous leur propre signature ;
- ◆ s'il était envisagé que la SGP emprunte pour prêter ensuite aux porteurs de projets, cela nécessiterait d'examiner l'application de la réglementation bancaire à la SGP, qui aurait un rôle de banque ou de société de financement auprès des maîtres d'ouvrage ;
- ◆ dans le cas d'émissions obligataires, le schéma de levée devrait être précisé, deux modalités apparaissant possibles théoriquement : levée SERM par SERM (avec une signature propre), ou levée mutualisée au niveau de la SGP, avec la signature de cette dernière, posant toutefois des enjeux de responsabilisation des acteurs locaux (cf. *infra*)

Au-delà du point précédent sur la maîtrise d'ouvrage ou non par la SGP, d'autres enjeux sont attachés au potentiel rôle de financement de la SGP. Dans la présentation de la SGP à l'attention des investisseurs⁴⁴, l'État est fortement mis en avant, il est ainsi indiqué en introduction (traduction depuis l'anglais par la mission) : « *Société détenue à 100 % par l'État, ce dernier est responsable en dernier recours des obligations financières de la société dans l'éventualité d'une insolvabilité* ».

L'État apporte ainsi sa garantie implicite à la SGP pour la construction du GPE. Cela conduit à une question d'importance pour l'État, non tranchée aujourd'hui : pour les **projets de SERM**

⁴² Plus précisément, le document européen de référence en la matière (*Manual on Government Deficit and Debt* ou MGDD) prévoit l'application de deux types de critères pour la déconsolidation : des critères qualitatifs et des critères quantitatifs (démonstration du caractère de producteur marchand pendant plusieurs années consécutives). La DG Trésor souligne ainsi : « *La déconsolidation de la SGP supposerait une refonte de son modèle économique qui rendrait possible une faillite de la structure. [...] Au regard des critères qualitatifs, le fait que IDFM, classé comme ODAL, soit le seul acheteur de l'utilisation des infrastructures construites par SGP est une présomption défavorable à tout schéma de déconsolidation.* » source : Note de la DG Trésor / sous-direction des finances publiques, *Premiers éléments d'analyse de la DG Trésor sur la proposition du MTECT de sortie des comptes publics d'opérateurs*, mai 2024.

⁴³ À l'exception de permettre aux collectivités de déconsolider la dette.

⁴⁴ Société des Grand Projets, *Investor Presentation*, septembre 2024.

qui pourraient faire l'objet d'un financement de la SGP, l'État souhaite-t-il continuer à apporter sa garantie implicite ?

Le soutien de l'État en cas d'insolvabilité ou le statut d'EPIC font partie des points positifs soulignés par les agences de notation dans leurs avis concernant la SGP, comme le montre l'encadré 11. On note aussi le commentaire de Fitch Ratings sur le caractère « d'intérêt national » du GPE : si la SGP intervient en financement dans les SERM, il n'est pas évident *a priori* de maintenir ce narratif auprès des investisseurs : il s'agit de projets décentralisés portés par les collectivités locales, dont l'État est un partenaire.

Encadré 11 : Extraits d'avis des agences de notation sur la SGP

Notation de Fitch Ratings (AA- stable), mai 2024 :

« As an EPIC, SGP has access to all of the state's emergency liquidity support mechanisms, including the purchase of short-term bonds by the Ministry of Finance or the state debt fund (Caisse de la Dette Publique). Fitch views SGP as a core government entity. **The state uses SGP as a financing vehicle for government projects via specific and pledged taxes.**

The GPE network, though regional in nature, is viewed under French law as being of national interest, due to the importance of the Île-de-France region for the French economy (around 30% of GDP). **The project aims to stimulate growth, and to increase GDP by EUR100 billion in the long term ».**

Notation de Moody's (Aa2 stable), mai 2024 :

« Because of its EPIC status, SGP has no share capital, it cannot go bankrupt and its assets cannot be seized for the nonpayment of claims. Because the state would ultimately be responsible for its financial obligations in the event of insolvency, there is a strong incentive for the central government to intervene at an early stage in the process.

SGP will enter the delivery phase of its infrastructure in 2024, with completion expected around 2030. Its debt stock will then need to be fully amortized by 2070 with SGP's own revenue, similar to Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES, 1a2 stable), which was established to redeem France's social security deficits.

Risks on the financing side, including higher funding costs linked to financial markets' volatility or a downturn in revenue, are offset by our expectations that the central government would intervene by raising some of SGP's revenue if needed to ensure the long-term sustainability of the funding model ».

Source : Société des Grand Projets, Présentation aux investisseurs, septembre 2024.

Le point soulevé dans l'avis Moody's est important : il est perçu qu'en cas de difficulté financière liée à des conditions d'accès aux marchés dégradés ou de baisse de rendement des recettes affectées, l'État interviendrait en augmentant les ressources de la SGP pour assurer la soutenabilité de son modèle de financement⁴⁵. Par ailleurs, le modèle financier de la SGP bénéficie d'un encadrement fort par l'État pour la réalisation du Grand Paris Express : durée d'amortissement maximum fixée en 2070, plafond d'encours de dette fixé dans la loi à 39 Md€. À nouveau, cela soulève une question pour l'État : l'État souhaite-t-il de même pour les SERM et est-il légitime à le faire, dans la mesure où ces projets sont portés par les collectivités locales ? À ce stade, la loi encadre seulement l'échéance d'amortissement de la dette contractée (le cas échéant) pour les projets de SERM par la SGP à au plus tard 50 ans après la mise en service⁴⁶.

En toute hypothèse, un rôle de la SGP dans le financement des projets de SERM nécessiterait une **adaptation de sa gouvernance** : aujourd'hui son conseil de surveillance est composé de

⁴⁵ Aujourd'hui, en application du III de l'article 20-4 de la loi sur le Grand Paris, une « règle d'or » pour le financement de la SGP : « Toute contribution supplémentaire mise à la charge de la Société des grands projets au titre de l'article 20-1 de la présente loi est compensée par une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant afin de garantir une stricte neutralité sur l'équilibre financier pluriannuel de la Société des grands projets ». L'article 20-1 mentionné dans cette règle d'or concerne les cas de participation de la SGP au financement de projets d'infrastructures en Île-de-France ; métro, RER ou Transilien.

⁴⁶ Cf. II de l'article 20-4 de la loi du 3 juin 2010.

représentants de l'État (dont services déconcentrés en Île-de-France) et des élus franciliens. Une solution possible serait de créer des filiales par projet, chaque filiale pouvant disposer d'un organe de gouvernance assurant la représentation des collectivités locales partenaires du projet. Toutefois, cette structuration juridique ne réglerait pas la question de la maison mère et de sa gouvernance, ni du risque que l'État *in fine* soit appelé à porter les risques de l'ensemble du groupe formé de la maison-mère et de ses filiales.

La mission identifie un point de vigilance sur la responsabilisation des prescripteurs locaux dans l'hypothèse d'un financement des projets de SERM par la SGP. Imaginons un projet financé par endettement de la SGP et affectation à cette dernière de recettes de taxes à assiette locale. Si les recettes fiscales ne sont pas au niveau attendu ou s'érodent dans le temps, comment responsabiliser les prescripteurs locaux pour augmenter les ressources allouées à la SGP, de manière à maintenir le montage financier initial ? Il existe un risque que les ressources ne soient pas complétées, escomptant une mutualisation du financement au sein de la SGP avec la garantie implicite de l'État. Cela pourrait conduire à la mise en place d'un système de maîtrise de la garantie de l'État, comme mentionné à la section 4.2.

Par ailleurs, la SGP a la capacité à s'endetter grâce à sa qualification d'ODAL. La mission identifie un point juridique à expertiser : si la SGP intervient sur plusieurs projets de SERM, restera-t-elle ODAL ?

Concernant le coût de la voie de financement par la SGP, par rapport à la voie d'un endettement en direct des collectivités, des coûts d'intermédiation s'ajoutent, sans que la mission ne puisse proposer de chiffrage générique à ce sujet. **De plus, répliquer le modèle de financement actuel du GPE peut générer une charge d'intérêts potentiellement très importante, du fait de l'endettement à long terme et du contexte des taux d'intérêts** : ce point est détaillé *infra* dans la section 3.1.2.5.

Enfin, l'article 20-4 de la loi du 3 juin 2010 prévoit une étanchéité du financement des SERM avec celui de la SGP pour l'Île-de-France : « *Le produit des impositions de toutes natures qui sont, à la date de la promulgation de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, affectées à la Société des grands projets est exclusivement utilisé par celle-ci pour les dépenses concourant à l'accomplissement de ses missions en Ile-de-France, y compris celles exposées pour contracter, rémunérer et amortir les emprunts les finançant, au prorata de leur usage à cet effet* ».

3.1.2.2. Le portage de la dette pour l'investissement dans les projets de SERM par les collectivités concernées est faisable dans le cadre actuel, dans la limite de leur capacité à rembourser ;

Pour l'investissement sur les projets de SERM, les collectivités pourraient être amenées à porter l'investissement sur ce qui relève strictement de leurs compétences (matériel roulant, PEM, réseau routier et vélo, infrastructures de transport guidé) ainsi qu'en cofinancement pour l'investissement en infrastructures ferroviaires.

Pour le portage de la dette par les collectivités, deux voies existent : les émissions obligataires auprès des marchés financiers (en direct ou *via* l'Agence France Locale (AFL)) ou bien du financement bancaire classique.

Les régions et métropoles vont sur les marchés financiers pour du financement obligataire, ainsi qu'un syndicat mixte comme Tisséo Collectivités pour le projet de troisième ligne de

métro à Toulouse. Dans le tableau 9 figure la liste des collectivités AOM (région, métropole ou Communauté urbaine⁴⁷) ayant un encours obligataire en décembre 2023 :

- ♦ on note que onze régions sur treize en France métropolitaine ont recours à des émissions obligataires avec un encours à fin 2023 : seules la Normandie et Grand Est n'y ont pas recours ;
- ♦ six métropoles et deux communautés urbaines y ont recours également.

Tableau 9 : Liste des collectivités AOM avec un encours obligataire à la fin décembre 2023 hors Île-de-France

Type de collectivité	Nom
Région	Bourgogne-Franche-Comté
Région	Hauts-de-France
Région	Nouvelle-Aquitaine
Région	Auvergne-Rhône-Alpes
Région	Occitanie
Région	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Région	Bretagne
Région	Pays-de-la-Loire
Région	Centre-Val de Loire
Syndicat mixte	Tisséo Collectivités
Groupe à fiscalité propre	Montpellier Méditerranée Métropole
Groupe à fiscalité propre	Métropole Nice Côte d'Azur
Groupe à fiscalité propre	Aix Marseille Provence Métropole
Groupe à fiscalité propre	Communauté urbaine Caen la mer
Groupe à fiscalité propre	Bordeaux Métropole
Groupe à fiscalité propre	Métropole européenne de Lille
Groupe à fiscalité propre	Eurométropole-de Strasbourg
Groupe à fiscalité propre	Communauté urbaine Limoges Métropole

Source : Mission, à partir de données de la Banque postale.

La Banque des Territoires a publié un guide sous forme d'offre de service pour les SERM, intitulé « Services Express Régionaux et Métropolitains (SERM) : capacités de financement et d'accompagnement de la Banque des Territoires » et publié en juillet 2024⁴⁸. Ce guide s'articule selon deux axes pour le financement de l'investissement : investissement ferroviaire et investissement pour l'aménagement des quartiers de gare, dont les pôles d'échanges multimodaux et les infrastructures des mobilités douces. Les financements proposés pour les collectivités par la Banque sont les suivants :

- ♦ infrastructures ferroviaires : prêt à long terme (jusqu'à 60 ans) aux collectivités qui versent des subventions d'investissement à SNCF Réseau pour des investissements ferroviaires ;
- ♦ matériel roulant ferroviaire : prêt jusqu'à 40 ans.

En termes de faisabilité pour le recours à l'endettement par les collectivités locales, la mission n'identifie pas de point de vigilance, en dehors de la capacité à rembourser qui doit s'apprécier collectivité par collectivité. À cet égard, la mission relève deux exemples notables :

- ♦ la région Hauts-de-France, dont la situation financière est examinée à l'annexe I : elle est à plus de 11 ans de capacité de désendettement, elle s'est engagée sur le financement du Canal Seine-Nord Europe qui va peser sur l'endettement dans les années à venir, et elle

⁴⁷ Les communautés d'agglomération ou communautés de communes ont été exclues de l'analyse car représentant des montants d'émissions plus faibles.

⁴⁸ *Services Express Régionaux et Métropolitains (SERM) : capacités de financement et d'accompagnement de la Banque des Territoires*, guide de la Banque des Territoires, juillet 2024.

porte par ailleurs le projet de SERM le plus lourd en investissements en infrastructures ferroviaires avec plus de 8 Md€ prévus (cf. annexe III sur l'analyse de l'échantillon de projets de SERM) ;

- ♦ la métropole de Nice, dont la situation financière est examinée à l'annexe II, sa capacité de désendettement est systématiquement supérieure à douze ans depuis 2019 et son taux d'endettement s'élève à 183 %.

Le coût de cette voie de financement par les collectivités résulte de la charge d'intérêts associée aux différentes options (émission obligataire, emprunt bancaire classique). Concernant les émissions obligataires, il n'a pas été possible d'établir de manière systématique des *spreads* (c'est-à-dire des écarts de taux d'intérêt) entre les collectivités et l'État pour les collectivités listées dans le tableau 9, deux exemples peuvent toutefois être présentés :

- ♦ Tisséo Collectivités, AOM sur l'aire urbaine de Toulouse, a réalisé une émission obligataire de 300 M€ en mars 2024 pour le projet de troisième ligne de métro, à un taux de 4,0 % pour une maturité de 15 ans, soit un *spread* de 100 points de base par rapport aux obligations assimilables du Trésor (OAT) ;
- ♦ à titre de comparaison hors du champ de la mission, Île-de-France Mobilités a réalisé une émission obligataire d'1Md€ en mars 2024 à un taux de 3,45 % pour une maturité de 25 ans, soit un *spread* de 34 points de base avec les OAT.

En période de taux d'intérêt élevés, les *spreads* collectivités-État viennent renchérir significativement les charges financières des projets (cf. infra et l'encadré 12 pour des simulations de charges d'intérêts).

Par ailleurs, un changement de traitement prudentiel de la dette des collectivités est intervenu en juin 2024 par une décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)⁴⁹ qui aligne le traitement prudentiel des expositions sur les collectivités locales (communes, EPCI à fiscalité propre, départements, régions) au risque souverain. Concrètement, la pondération en risque des collectivités était de 20 % précédemment en matière de traitement prudentiel (pour le calcul du ratio de solvabilité des établissements de crédit), désormais elle s'établit à 0 %.

La décision de l'ACPR ne mentionne pas les syndicats ou les établissements publics locaux, qui peuvent être la forme juridique d'AOM. D'après l'Agence France Locale, il est possible d'assimiler, en termes de risques de crédit, les syndicats mixtes ayant le statut d'AOM aux collectivités bénéficiant de la pondération à 0 %. En revanche, concernant les autres syndicats mixtes de transport, n'ayant pas la compétence d'AOM, l'éligibilité à la pondération de 0 % s'examine au cas par cas⁵⁰.

La modalité de financement en direct par les collectivités n'induit pas de coûts d'intermédiation, par construction, contrairement à d'autres solutions.

Cette modalité permet une responsabilisation forte des prescripteurs dans le remboursement de la dette, grâce à leur capacité à recevoir des recettes tarifaires (pour l'exploitation des services) et fiscales. Ce sont les collectivités qui disposent des outils de cette responsabilisation : non seulement les taxes mais aussi les recettes tarifaires en exploitation, le dimensionnement des investissements, du niveau de l'offre de service et son coût etc.

⁴⁹ Décision n° 2024-C-18 de l'ACPR, Assimilation des administrations régionales ou locales à l'administration centrale au titre de l'article 115(2) du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

⁵⁰ Source : « Pondération à 0 % de certains syndicats », note de l'AFL, juillet 2024.

Concernant le pouvoir de taux sur des taxes locales, permettant un rôle actif dans le remboursement de la dette, il s'apprécie différemment selon le type de collectivité :

- ◆ concernant les régions, elles n'ont quasiment pas de pouvoir de taux à l'exception des taxes sur les certificats d'immatriculation ;
- ◆ concernant les EPCI, ils ont davantage de pouvoir de taux sur la fiscalité locale qu'ils perçoivent.

3.1.2.3. Le portage de la dette par une SPL ou SEML ou un établissement public local (EPL) sur le modèle de la loi LOM article 4 peut être envisagé

Il est possible pour les collectivités de constituer des SPL ou SEML pour porter des investissements (cf. tableau 5), et notamment la dette associée, ce qui présente l'avantage pour elles d'externaliser leur dette. Certaines régions se sont saisies de cette faculté pour externaliser la dette relative aux investissements en matériel roulant, profitant également de ces SPL pour se doter des compétences techniques indispensables à la gestion de leur parc.

Par l'article 4 de la LOM, il a été possible de créer des EPL à qui ont été affectées des taxes **pour le financement des lignes nouvelles** (cf. section 14). Le délai prévu par la LOM étant expiré, la mission examine dans la présente section cette modalité de financement mais il convient de souligner qu'un texte de niveau législatif serait nécessaire pour créer de nouveaux établissements de ce type.

D'après l'AFL, les SPL ne bénéficient pas en l'état de la pondération à 0 % dont bénéficient les AOM (cf. section 3.1.2.2). Cela introduit une différence de traitement prudentiel qui peut avoir deux conséquences :

- ◆ nécessité d'une garantie d'emprunt explicite de la part de la ou des collectivités de tutelle de l'AOM ;
- ◆ surcoût sur le coût du crédit.

La création d'une SPL, SEML induit des coûts de gestion qui sont à mettre en regard des gains attendus de l'exécution de ses missions : suivi des coûts et des délais, coordination des acteurs et ingénierie territoriale. La création d'un EPL type article 4 de la LOM a également induit des coûts de gestion mais leur financement diffère des SPL ou SEML car ils sont affectataires de recettes fiscales locales. À l'image du modèle de financement de la SGP évoqué ci-dessus, l'endettement à long terme avec des taux d'intérêts élevés par une structure de type EPL article 4 de la LOM peut générer une charge d'intérêts importante (cf. section 3.1.2.5).

La mission n'est pas en mesure de comparer le coût de financement par cette modalité avec les autres, du fait des données disponibles et des nombreux cas possibles.

Concernant la responsabilisation des prescripteurs locaux, sous un angle qualitatif elle semble moins forte que la solution de portage direct par les collectivités, du fait d'une dissociation entre l'endettement et le pouvoir de taux sur les taxes locales. En effet, les SPL, SEML ou EPL n'ont pas de pouvoir de taux. Néanmoins, dans le cas des EPL créés en application de l'article 4 de la LOM, la loi de finances a affecté des recettes fiscales avec un plafond, les collectivités n'ont pas de pouvoir de taux mais sont responsabilisées car elles devront ajuster leurs contributions budgétaires en cas d'aléa sur les recettes fiscales pour garantir la couverture complète des charges de la dette contractée par l'EPL. Le raisonnement est analogue pour les SPL qui sont détenues à 100 % par des collectivités locales qui sont ainsi responsabilisées sur la couverture de la dette contractée par la SPL, en revanche dans le cas d'une SEML c'est moins vrai, du fait de la présence au capital, a minima à 15 %, d'acteurs autres que les collectivités.

Parmi ces trois catégories, seuls les EPL peuvent recevoir des recettes fiscales, par le biais d'une disposition en loi de finances.

3.1.2.4. *Le portage du financement par une structure privée est également possible, par le recours à un marché de partenariat*

Le marché de partenariat est défini à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique, qui prévoit : « *Un marché de partenariat est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser* ».

Il s'agit d'un marché global, comprenant *a minima* les missions de construction et de financement (tout ou partie) et pouvant comprendre les missions de conception, maintenance et d'exploitation d'un ouvrage⁵¹. Contrairement à une concession, le risque trafic en phase d'exploitation commerciale n'est pas transféré au partenaire privé.

Concernant la faisabilité de cette modalité de réalisation et de financement des infrastructures pour un projet de SERM, d'après les entretiens réalisés par la mission cette voie serait possible pour une infrastructure neuve que l'on peut détourner d'un SERM. La personne publique qui passerait un tel marché serait celle compétente sur l'infrastructure en question : dans le cas du ferroviaire, cela pourrait donc être SNCF Réseau, la SGP (avec les mêmes conditions de remise à SNCF Réseau à l'achèvement des ouvrages, cf. section 2.3.2) ou encore une collectivité qui aurait repris en propriété et gestion des lignes ferroviaires d'intérêt local.

S'agissant du coût, dans un marché de partenariat le partenaire privé s'endette pour financer le projet. Selon l'étude du cabinet EY pour l'Association française des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires indépendants (AGIFI) réalisée en 2023⁵², la dette totale du projet se décompose en :

- ◆ 80 % maximum de dette qui donnera lieu à une cession de créance de type Dailly⁵³ : d'après la « boîte à outils » du service Fin Infra⁵⁴, le *spread* entre la dette Dailly et un financement public direct s'élève à environ 50 points de base ;
- ◆ 20 % de dette privée (coût 1,5 fois supérieur à de la dette publique d'après cette étude).

A priori le coût de financement par un marché de partenariat est donc plus élevé du fait du financement privé par rapport à un financement public, mais ce point est difficile à expertiser : peu d'études disposent d'un contrefactuel robuste (maîtrise d'ouvrage publique) pour étayer les coûts complets de chaque voie. Ce type de montage peut en effet également induire des gains attendus de l'exécution des missions par le partenaire privé : suivi des coûts et des délais notamment.

Dans cette modalité, la responsabilité des prescripteurs locaux serait encadrée par le contrat de partenariat. Contrairement à d'autres modalités, le partenaire privé ne pourrait pas recevoir des recettes fiscales.

En termes de consolidation dans la dette publique, un tel montage a vocation à voir sa dette consolidée dans la dette des administrations publiques, sauf si le montage acquiert le caractère

⁵¹ Source : « Boîte à outils » de la commande publique pour la réalisation et la gestion d'infrastructures publiques, service Fin Infra de la direction générale du Trésor.

⁵² Étude de sensibilité sur le coût global et les externalités positives du partenariat public privé en matière d'infrastructure ferroviaire, rapport du cabinet EY en date du 6 décembre 2023.

⁵³ Une cession Dailly est une cession de créance qu'a la banque sur le partenaire pour un remboursement direct de la collectivité à la banque.

⁵⁴ *Ibid.*

de « non-Maastrichtien »⁵⁵, pour lequel un seul exemple existe : le tramway de Liège. Quoiqu'il en soit, ce critère ne doit pas être le guide pour retenir ce mode de réalisation plutôt qu'un autre.

Enfin, dans l'offre de service de la Banque des Territoires pour les SERM, la banque prévoit deux types de soutien à la société privée titulaire du marché de partenariat : un prêt à long terme à la société ou un investissement (minoritaire) de la Banque des territoires en fonds propres dans la société⁵⁶.

3.1.2.5. Synthèse de l'analyse des différentes voies de recours à l'endettement examinées par la mission

Les résultats d'analyse de quatre modalités de financement des investissements par endettement figurent dans le tableau 11.

En conclusion de ce développement, la mission souligne que dans le champ des émissions obligataires, d'autres options que le recours à la SGP existent : par exemple des émissions directes des collectivités (cf. section 3.1.2.2), ou encore le recours à l'AFL. Le financement bancaire classique peut également jouer un rôle, avec des maturités de prêts plus importantes : BEI, Banque des territoires, Banque postale etc. Par exemple, la Banque des territoires fait une proposition de service pour les SERM avec des prêts à longue durée, comme mentionné *supra*. Enfin, le développement des mobilités décarbonées est un champ prometteur dans le cadre de la mise en place de la taxonomie européenne et du *reporting* extra-financier : d'après les entretiens réalisés par la mission, ce domaine devrait susciter l'intérêt des investisseurs. Dans le champ des émissions obligataires, il y a celui des obligations vertes (ce qui est le cas du programme de la SGP pour le Grand Paris Express) dans lesquelles pourraient s'inscrire les SERM.

La mission alerte également sur les coûts financiers importants qui seraient induits par des modalités d'endettement à long terme (de l'ordre de 40 ou 50 ans), qu'il soit assuré par la SGP ou une autre structure de type établissement public local sur le modèle de l'article 4 de la LOM, ou encore via un prêt bancaire à très long terme tels que ceux de la Banque des territoires. Ces coûts élevés résultent de deux effets, comme détaillé ci-après.

D'une part, s'agissant du niveau des taux emprunteurs, la mission n'a pas été en mesure d'étayer systématiquement les conditions de financement des régions ou des AOM locales, toutefois quelques exemples, incluant la SGP, sont rassemblés dans le tableau 10. L'échantillon est trop restreint pour être représentatif, néanmoins la mission relève que des *spreads* d'environ 30 points de base ne sont pas négligeables (cf. encadré 12 pour des simulations de charges d'intérêt). En tout état de cause, seules les collectivités à la signature moins bonne que la signature actuelle de la SGP auraient un intérêt à passer par elle.

⁵⁵ Plusieurs critères sont à respecter pour envisager une déconsolidation, dont la cession Dailly notifiée mais non acceptée (pas de financement public dans le projet). Plus généralement, le principe fondateur guidant l'analyse de consolidation ou déconsolidation « consiste à se demander si le partenaire privé est réellement le « propriétaire économique » de l'actif durant la totalité de la vie du contrat, c'est-à-dire s'il en assume toutes les obligations et les risques (ou la quasi-totalité de ceux-ci) – et en retire tous les bénéfices (ou la quasi-totalité de ces derniers) » (Institut de la gestion déléguée, *Consolidation ou déconsolidation des PPP : critères, méthodologies et enjeux*, octobre 2019).

⁵⁶ Dans un autre modèle de partenariat public-privé, la concession, la Banque des territoires a pris des parts dans la société titulaire de la concession pour la ligne ferroviaire Nancy-Contrexéville, reprise en propriété et gestion par la Région Grand Est.

Tableau 10 : Données de spread avec l'État pour des entités publiques ayant réalisé des émissions obligataires en 2024

Entité	Spread avec l'État	Date
Région Île-de-France	36 points de base	Janvier 2024
Île-de-France Mobilités	34 points de base	Mars 2024
Tisséo Collectivités	100 points de base	Mars 2024
Société des grands projets	29 points de base	Octobre 2024

Source : Agence France Trésor.

D'autre part, s'agissant de la charge financière totale, le recours à un montage de type SGP étalant la dette sur 40 ou 50 ans conduit à accroître considérablement la charge totale des intérêts payés. **Ainsi, dans les conditions de taux d'intérêt actuelles et en tenant compte du spread avec l'État, pour un emprunt à 50 ans la charge d'intérêts dépasse le capital remboursé** (cf. simulations de l'encadré 12). Cela vaut également pour le recours à une SPL ou un établissement public local sur le modèle de l'article 4 de la LOM s'il est adopté pour étaler la charge sur une durée très longue.

Dès lors, hormis quelques cas particuliers, caractérisés par des montants très élevés d'investissement et/ou des marges de manœuvre financières limitées des collectivités, il n'y a pas de plus-value à recourir à un montage reposant sur de l'endettement à très long terme remboursé grâce à des taxes affectées, en effet cela génère du *spread* et des surcharges d'intérêts très élevées.

Dès lors, la mission préconise de ne recourir à de tels montages financiers, que dans les cas de projets caractérisés par des montants très importants excédant les capacités financières usuelles des collectivités porteuses du projet.

Encadré 12 : Simulations d'endettement à long terme et de la charge d'intérêts associés

La mission a simulé l'amortissement d'emprunts à long terme (50 ans) réalisés par une structure de type SGP, présentant un spread avec l'État de 29 points de base, selon trois scénarios de volume d'emprunt :

- un emprunt de 8,0 Md€, permettant d'illustrer la charge d'intérêts pour l'investissement du projet de SERM de Lille (sous l'hypothèse maximaliste d'un financement à 100 % par endettement) ;
- un emprunt de 3,0 Md€, permettant d'illustrer la charge d'intérêts pour l'investissement du projet de SERM de Toulouse (sous l'hypothèse maximaliste d'un financement à 100 % par endettement) ;
- un emprunt d'1,0 Md€, cas fictif fournissant un exemple générique.

Ce calcul repose sur un étalement des remboursements sur 50 ans avec des annuités constantes.

Les simulations sont effectuées dans les conditions de taux d'intérêt actuelles, caractérisées par le taux moyen pondéré des obligations assimilables du Trésor à échéance 2072, émises en décembre 2024, à hauteur de 2,93 %. Le *spread* État-SGP de 29 points de base est ajouté à ce taux de 2,93 % : le taux retenu dans les simulations est donc de 3,22 %.

Pour un investissement de 8,0 Md€ avec une durée d'emprunt à 50 ans, à un taux de 3,22 %, le remboursement total s'élève à 16,2Md€, dont 8,2 Md€ d'intérêts. **La charge d'intérêts dans ces conditions est supérieure au capital remboursé.**

Pour un investissement de 3,0 Md€ dans les mêmes conditions, la charge d'intérêts s'élève à 3,1 Md€, supérieure au capital remboursé. Pour un investissement d'1 Md€ dans les mêmes conditions, la charge d'intérêt s'élève à 1,03 Md€.

L'effet du spread est notable : en effet, en neutralisant le *spread* de 29 points de base, la charge d'intérêts pour un investissement d'1 Md€ est réduite de 108 M€ au total et est désormais légèrement plus faible que le capital à rembourser.

Annexe V

Ces simulations sont très sensibles aux hypothèses de taux d'intérêt. À titre de comparaison, la mission a examiné les conditions de janvier 2021, période caractérisée par des taux d'intérêt faibles : le taux moyen pondéré des OAT à échéance 2072 valait alors 0,59 %. En ajoutant le spread État-SGP, on aboutit à un taux de 0,88 %.

Pour un investissement de 8 Md€ associé à une durée d'emprunt de 50 ans, la charge d'intérêts s'élève à 1,9 Md€, soit plus de 4 fois moins que la précédente simulation.

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 11 : Analyse de quatre voies examinées par la mission pour porter l'endettement des projets de SERM

Voie	Faisabilité	Coût	Responsabilisation des prescripteurs	Capacité à recevoir des recettes fiscales
Collectivités en direct	Dans la mesure de la capacité à rembourser des collectivités	<i>A priori</i> le moins onéreux des 4 voies, car pas d'intermédiaire, sauf pour les collectivités ayant les moins bonnes signatures	Forte, les collectivités sont directement responsables d'assurer que le service de la dette sera réglé	Oui
Entreprises publiques locales (SPL ou SEML) ou établissements publics locaux sur le modèle de l'article 4 de la LOM	Permet aux collectivités d'« externaliser » leur dette Disposition législative nécessaire s'il s'agit de créer de nouveaux établissements publics locaux sur le modèle de l'article 4 de la LOM	Plus onéreux que la voie par les collectivités : traitement prudentiel moins favorable notamment Risques de surcoûts liés à une durée d'amortissement très élevée	Forte, les collectivités sont responsables, en tant que garantes de la dette de ces SPL, SEML ou EPL, d'assurer que le service de la dette sera réglé	Seulement dans le cas d'un établissement public local créé par la loi et bénéficiant d'une disposition de loi de finances, de type article 4 de la LOM
Société des Grands Projets	Plusieurs points d'attention : - Rôle de l'État : souhaite-t-il apporter sa garantie implicite (cas du GPE) aux projets de SERM ? - Appréciation différente si la SGP est financeur et maître d'ouvrage ou seulement financeur - La SGP est un ODAL, peut-elle le rester si elle intervient sur les SERM ? - Gouvernance de la SGP à adapter impérativement	Spread SGP – État : 28,5 points de base (donnée SGP – octobre 2024) Risques de surcoûts liés à une durée d'amortissement très élevée	Moindre que les deux solutions ci-dessus, risque de déresponsabilisation des prescripteurs locaux au profit d'une « fongibilité » des financements au sein de la SGP	Oui, en bénéficiant d'une disposition en loi de finances

Annexe V

Voie	Faisabilité	Coût	Responsabilisation des prescripteurs	Capacité à recevoir des recettes fiscales
Marché de partenariat	Pourrait être envisagé sur une partie du SERM avec création d'une infrastructure nouvelle, mais pas pour l'ensemble du projet, par nature protéiforme et peu adapté à un marché de partenariat	Coût plus élevé car financement privé, mais point difficile à expertiser : peu d'études disposent d'un contrefactuel robuste (maîtrise d'ouvrage publique) pour étayer les coûts complets de chaque voie	Encadrée par le marché de partenariat	Non

Source : Mission.

3.2. Dans le cadre actuel, les modalités de financement de l'exploitation des services comprennent des leviers à la main des AOM, qui peuvent aussi rechercher des cofinancements

Parmi les leviers à la main de chaque AOM pour le financement de l'exploitation figurent :

- ♦ le levier tarifaire, étudié dans les annexes I et II sur la situation financière des AOM régionales et locales ;
- ♦ le versement mobilité (VM) et le VM additionnel (VMA), détaillés dans l'annexe VI) ;
- ♦ la mobilisation du budget général *via* les subventions d'équilibre des collectivités, étudiée dans les annexes I et II sur la situation financière des AOM régionales et locales) ;
- ♦ la recherche de gains de productivité et d'efficacité des services existants (cf. section 3.2.2).

Les AOM peuvent également rechercher des accords de cofinancement des services en exploitation (cf. ci-dessous).

3.2.1. Deux accords de cofinancement région-métropole des surcoûts d'exploitation ferroviaire dans les projets de SERM de Bordeaux et Strasbourg sont en vigueur

Parmi les bonnes pratiques relevées par la mission dans son analyse de l'échantillon de six projets de SERM figurent les accords de cofinancement région-métropole mis en œuvre dans le cadre des « RER métropolitains » (devenus projets de SERM labellisés) de Bordeaux et Strasbourg. Ces accords prévoient le cofinancement par la métropole des surcoûts d'exploitation à la mise en œuvre d'une augmentation de l'offre ferroviaire (sans cofinancement, ces coûts seraient entièrement à la charge de la région) :

- ♦ pour le projet de REME de Strasbourg, une convention entre l'Eurométropole de Strasbourg et la région Grand Est⁵⁷ prévoient une répartition à 50/50 des surcoûts d'exploitation ferroviaire liés à la mise en œuvre de la première phase du REME ;
- ♦ pour le projet de Bordeaux : le cadre⁵⁸ prévoit pour le renfort de service ferroviaire un partage à 50/50 entre région et métropole sur le coût d'exploitation supplémentaire nécessaire ; et pour le déploiement des cars express un partage 25% région, 25% Bordeaux métropole et 50 % syndicat mixte SRU Nouvelle-Aquitaine Mobilités avec le VMA qu'il lève sur son ressort.

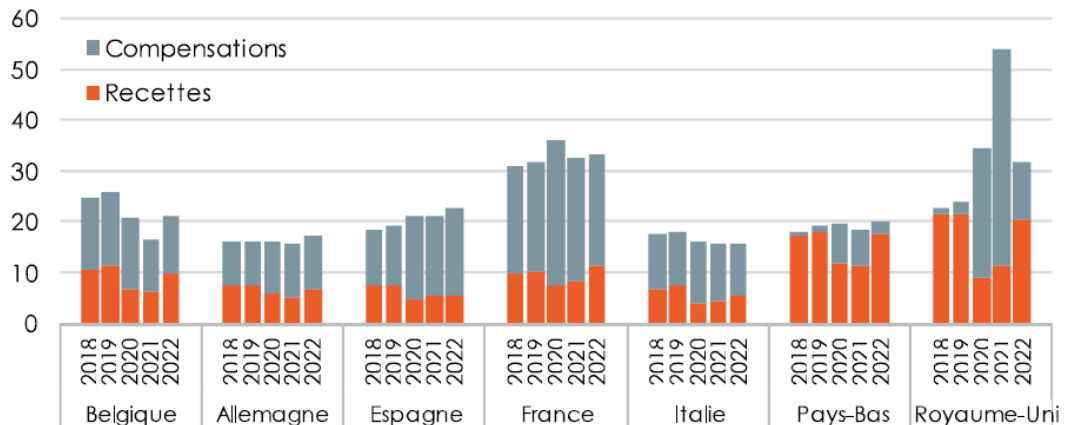
3.2.2. La productivité et l'efficacité des services existants constituent un levier de financement à la main des AOM

L'ART pointait dans son bilan 2022 des coûts des services ferroviaires conventionnés (TER, Transilien et Intercités) d'un niveau très supérieur à celui des autres pays européens, s'établissant à 30 € au train.km contre 18 € en Allemagne.

⁵⁷ Convention en date du 6 avril 2023 entre la Région Grand Est et l'Eurométropole de Strasbourg pour la mise en œuvre du REME ferroviaire au service annuel 2023 – période 2022-2025.

⁵⁸ Délibération du conseil régional du 21 mars 2022 Feuille de route révisée du RER M.

Figure 5 : Coût global, assuré par les recettes et concours publics, des services conventionnés, par train.km



Source : Autorité de régulation des transports (ART), Le marché européen du transport ferroviaire en 2022, juin 2024.

Selon le premier bilan convergent des régions et de l'ART, la mise en concurrence de certains services TER a permis un gain de l'ordre de 20 % sur les coûts de ces services, gain qui a pu être réinvesti par les AOM en services supplémentaires ou amélioration significative de la qualité de service. Les régions qui ont renégocié de gré à gré avec SNCF Voyageurs ont également pu bénéficier de l'effet d'entraînement des ouvertures à la concurrence.

Ce levier de l'optimisation de l'offre en fonction de la demande et de l'efficacité attendue des opérateurs est à la main des régions et devrait être mobilisé au titre de la maîtrise des coûts des SERM.

4. L'État, partenaire incontournable des projets de SERM, mais aussi décisionnaire de l'octroi du statut de SERM, doit éclaircir les conditions d'intervention de son opérateur, la SGP, sur les projets de SERM

4.1. Il existe un risque pour l'État de ne pas pouvoir se désengager ou réorienter les projets, avec de potentiels enjeux financiers mais aussi de qualité des projets

L'État est impliqué, ou peut l'être, dans les projets de SERM à de multiples titres :

- ◆ en tant que propriétaire du réseau ferré national et *via* son opérateur SNCF Réseau, acteur-clé du volet ferroviaire des projets de SERM ;
- ◆ en tant que gestionnaire d'infrastructures routières sur le réseau routier national ;
- ◆ *via* ses services déconcentrés (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, préfectures) dans la mise en œuvre des politiques publiques de mobilités et l'accompagnement des collectivités pour les projets de SERM ;
- ◆ *via* l'établissement public national Société des grands projets, qui peut intervenir dans les projets de SERM.

Dans l'échantillon constitué par la mission, à l'exception du territoire de Nice, l'État est associé à la comitologie de chaque projet de SERM. Là où des conventions de financement sont signées,

l'État est cofinanceur des études de préfiguration, en mobilisant l'outil du CPER. Ces conventions prévoient un niveau d'implication de l'État variable d'un territoire à l'autre :

- ♦ pour la convention de SERM de Rouen, l'État est membre de l'équipe de préfiguration, du comité technique et du comité de pilotage ;
- ♦ pour les autres conventions signées (Hauts-de-France et Grand Est), l'État n'est pas membre de l'équipe de préfiguration mais participe aux comités technique et de pilotage.

Concernant l'octroi du statut de SERM, il est instruit par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, c'est-à-dire l'administration centrale du ministère chargé des transports.

Dans la situation actuelle, l'État est ainsi impliqué au niveau local avec des équipes des services déconcentrés de l'État qui accompagnent les études sur les projets de SERM, et au niveau national avec une administration centrale chargée d'instruire les projets en vue de l'octroi du statut (mission confiée par la loi). **Il existe ainsi un risque que l'État ne puisse pas se désengager ou réorienter les projets, avec des enjeux de qualité des projets mais également des enjeux financiers.** Il est donc important que le ministère chargé des transports se dote d'outils et d'un processus clair d'octroi du statut de SERM.

4.2. La mission appelle l'attention de l'État, qui exerce la tutelle de la SGP, sur plusieurs points de vigilance quant à l'action de cette dernière sur les projets de SERM

Dans les parties précédentes, la mission a analysé les différentes missions que la SGP pourrait exercer dans le cadre des projets de SERM, conformément à la loi. L'encadré 13 fournit un rappel historique sur l'implication de la SGP dans les projets de SERM.

Dans la présente section, la mission récapitule plusieurs points de vigilance qu'elle a pu relever concernant la potentielle implication de la SGP dans les projets de SERM, qu'elle adresse à l'État en tant que tutelle de l'établissement.

Encadré 13 : La SGP et les SERM : historique et comparaison avec la mission d'origine sur le Grand Paris Express

Dans le cadre de la genèse des projets de services express métropolitains, puis des « RER métropolitains » devenus les SERM, la SGP a exprimé des intentions d'étendre son périmètre d'action vers les projets de SERM, en mettant en avant sa triple compétence : technique, juridique, financière. Ainsi, dans le rapport d'octobre 2022 du président du directoire, remis à la Première ministre, l'auteur, par le biais de l'exploration du projet de réseau express Hauts de France, esquisse une intervention possible de l'établissement sur un nouveau champ : « La SGP a estimé pertinent d'envisager dès à présent de porter l'analyse au-delà du seul projet visé par l'arbitrage du 11 avril 2022 en proposant une approche étendue, qui concerne l'ensemble du territoire national, dans la mesure où les analyses menées pour le REHF sont transposables ailleurs et où il ne lui semble pas réaliste de proposer à la représentation nationale une évolution limitée au seul REHF » (p.3 du rapport). Depuis 2022, la SGP est impliquée dans le projet du Réseau Express Hauts de France : ainsi la société a-t-elle créé sa filiale SGP Dev, dans l'objectif de conduire des études sur ce projet et d'assurer une étanchéité avec les financements du Grand Paris Express.

Le parallèle entre les SERM et le GPE présente des limites :

- le GPE consiste en la création d'une infrastructure nouvelle et de gares nouvelles dans le mode du métro automatique ;
- les SERM ont une dimension ferroviaire principale et une dimension multimodale plus assumée, le réseau existant est mobilisé pour des premières étapes de chocs d'offre et la réalisation de nouvelles infrastructures d'envergure n'est pas systématique ;

- le potentiel fiscal sur lequel est assis le financement du GPE en Île-de-France est supérieur à celui des autres régions (ce point est illustré dans la section 3.1.2.1 avec l'exemple de la taxe sur les bureaux).

Source : Mission.

Concernant la gouvernance de la SGP, pour la phase de préfiguration des projets de SERM qui est actuellement en cours pour l'ensemble des projets labellisés, la SGP compartimente ses activités entre l'Île-de-France et les projets de SERM⁵⁹ par deux moyens :

- ♦ la mobilisation de sa filiale SGP Dev : dans les conventions de financement des missions de préfiguration, c'est bien SGP Développement, dite SGP Dev, qui est signataire et attributaire des missions ;
- ♦ la mise en place d'une comptabilité analytique pour distinguer les deux activités et leur financement.

La mission n'a pas examiné si la comptabilité analytique des salariés et de toute autre dépense concernant les projets de SERM était adéquate (cela dépassait largement le champ de la mission). En tout état de cause, cela devrait être un point de vigilance des organes de direction et de surveillance, du fait de l'étanchéité stricte des financements entre l'Île-de-France et les projets de SERM prévue par la loi.

Plus généralement, la mission a soulevé dans la présente annexe plusieurs questions d'importance qui appellent à clarifier le schéma d'intervention de la SGP sur les SERM. Elle recommande donc à l'État, tutelle de la SGP *via* la DGITM et la direction du budget, de formaliser le schéma d'intervention de la SGP, en particulier sur les points suivants :

- ♦ rôle de coordination : consistance et interaction avec la structure locale de coordination (DGITM) ;
- ♦ transversal : anticiper les adaptations de la gouvernance de la SGP nécessaires aux missions qu'elle entreprend sur les SERM (DGITM et DB, membres du conseil de surveillance de la SGP et de son comité des tutelles financières et techniques⁶⁰).

Enfin, la mission a identifié un point juridique important quant aux conditions d'intervention de la SGP au regard du code de la commande publique. Elle a donc saisi la DAJ du ministère de l'économie afin d'éclairer ces conditions, qui a produit son analyse dans une note en date du 13 décembre 2024 et dont la mission restitue les éléments saillants ci-après.

Il ressort de l'avis de la DAJ joint en annexe au présent rapport les éléments suivants.

L'accompagnement de la SGP auprès des régions et des AOM en amont de l'obtention du statut de SERM doit faire l'objet d'un marché public sauf si cette prestation est effectuée à titre gratuit⁶¹. En effet, l'autorisation du ministre chargé des transports pour l'intervention de la SGP n'a pas pour effet de dispenser de mise en concurrence, mais de permettre à la SGP de participer aux éventuels appels d'offre. Si la région et les AOM décidaient de financer, par un biais ou un autre, la SGP pour qu'elle les accompagne dans l'établissement de leur proposition en vue d'obtenir le statut de SERM, cette convention serait qualifiable de marché

⁵⁹ Pour rappel, la loi prévoit une étanchéité stricte des financements entre les deux activités : « *Le produit des impositions de toutes natures qui sont, à la date de la promulgation de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, affectées à la Société des grands projets est exclusivement utilisé par celle-ci pour les dépenses concourant à l'accomplissement de ses missions en Ile-de-France, y compris celles exposées pour contracter, rémunérer et amortir les emprunts les finançant, au prorata de leur usage à cet effet* » (article 20-4 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris).

⁶⁰ Ce comité a été créé par l'arrêté du 2 mai 2017 portant création du comité des tutelles financières et techniques de la Société du Grand Paris. Il comprend le directeur de la DGITM, le directeur du budget, le préfet de région Île-de-France et le chef de la mission de contrôle économique et financier des transports.

⁶¹ C'est-à-dire par un financement de la SGP sur ses ressources propres et pas sous forme de contrepartie onéreuse versée par les collectivités et l'État.

public : le critère de l'onérosité serait rempli, y compris si ce financement ne correspondait qu'à un remboursement partiel des frais que la SGP expose. La mission attire donc l'attention des porteurs de projet envisageant de recourir à la SGP sur le formalisme devant entourer cette prestation.

Concernant la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage, la DAJ précise que (gras ajouté par la mission) :

*« Les collectivités territoriales et l'État sont des maîtres d'ouvrage publics soumis au code⁶² et ne peuvent déléguer cette responsabilité que par transfert, mandat, marché de partenariat, contrats de concession ou certains marchés publics globaux. La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a déjà jugé qu'un contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage est un marché public s'il est conclu à titre onéreux et qu'il ne peut alors être réservé à certains opérateurs économiques. **Dans ces conditions, l'article 20-3 précité ne peut être interprété comme faisant de la SGP le seul titulaire potentiel d'un tel contrat, sauf à démontrer qu'elle est le seul opérateur économique susceptible de le faire.***

Il semble donc que la formule « désigner maître d'ouvrage » reprise dans loi de 2010 sur le Grand Paris modifiée par la loi SERM désigne le mandat de l'Etat ou des collectivités territoriales à la SGP. Il ne transparaît pas de la loi SERM et des travaux parlementaires que le législateur ait prévu une dérogation spécifique aux dispositions du code relatives à la maîtrise d'ouvrage publique lorsque l'Etat et les collectivités désignent la SGP comme maître d'ouvrage délégué dans le cadre de projets SERM ».

Il en résulte que la SGP ne peut pas être désignée maître d'ouvrage sans procédure de publicité ni mise en concurrence, dans le cadre législatif actuel⁶³. Trois exceptions à cela sont toutefois possibles sous réserve d'en remplir les conditions spécifiques :

- ◆ si la gouvernance de la SGP est adaptée pour réunir les conditions de la quasi-régie conjointe ;
- ◆ si les conditions de la coopération public-public sont réunies ;
- ◆ si le contrat est dépourvu de caractère onéreux.

Concernant la quasi-régie conjointe, l'avis de la DAJ précise : « Une relation de quasi-régie entre un pouvoir adjudicateur et une entité qu'il contrôle est établie, en application de l'article L. 2511-1 du code de la commande publique, lorsque trois conditions cumulatives sont remplies :

- le pouvoir adjudicateur qui attribue le marché doit exercer sur l'entité titulaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- l'entité contrôlée ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés, sauf exceptions ;
- l'entité contrôlée doit effectuer un minimum de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le ou les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôle ou par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle ».

Les conditions de la quasi-régie conjointe entre la SGP et les collectivités porteuses de projets de SERM ne sont pas remplies aujourd'hui. Si cette piste devait être investiguée, il conviendrait de faire évoluer la gouvernance de la SGP, maison-mère et éventuelles filiales par projet. L'exemple du Cerema est à ce titre éclairant : la gouvernance de l'établissement a été réformée

⁶³ Si tous les acteurs concernés envisageaient que la SGP soit désignée par la loi maître d'ouvrage d'une infrastructure spécifique, afin de se dispenser de mise en concurrence, il conviendrait d'examiner si les conséquences en termes de régime de propriété de l'infrastructure et de déductibilité de la TVA rendraient cette solution opportune.

et cela lui permet d'intervenir à la demande des collectivités locales dans le format de la quasi-régie.

Concernant la coopération public-public, l'avis de la DAJ précise : « Cette désignation en tant que maître d'ouvrage pourrait être opérée sans publicité ni mise en concurrence préalables sur le fondement de l'article L. 2511-6 du code relatif à la coopération public-public.

En application de cette disposition, peuvent être conclus de gré à gré les marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ;

2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 2511-5 ».

Une coopération public-public entre la SGP et les collectivités porteuses de projet de SERM est une voie théoriquement possible pour confier à la SGP un rôle de maîtrise d'ouvrage d'infrastructures⁶⁴ : elle reposerait sur la mise en œuvre d'un contrat entre les collectivités et la SGP, basé sur la définition d'objectifs en commun sur un projet de SERM et d'engagements réciproques. Dans le cas d'espèce, il pourrait être considéré que le projet de SERM forme un tout : par exemple si les collectivités sont maîtres d'ouvrage d'une partie des infrastructures et la SGP maître d'ouvrage d'une autre partie. Le fait qu'il ne s'agisse pas *stricto sensu* d'un service public de mobilité en phase de réalisation des infrastructures n'empêcherait a priori pas la qualification de coopération public-public : en effet, la notion de service public ayant ici une acception large, pouvant être accessoire à un service public (ce serait le cas d'une infrastructure de transport par exemple).

Toutefois, la mission a des doutes sur l'effectivité de cette voie au stade de la désignation en tant que maître d'ouvrage, car elle implique que la SGP soit préalablement pouvoir adjudicateur sur un projet de SERM, ce qui n'est pas évident au vu du statut de la SGP. En revanche, si la SGP est préalablement désignée maître d'ouvrage d'une infrastructure partie du projet par la loi⁶⁵, cette infrastructure faisant partie d'un projet de SERM, alors pour la mission la coopération public-public pourrait permettre à la SGP d'intervenir sur d'autres briques du projet.

En outre, une coopération public-public aurait pour conséquence que les collectivités, AOM par ailleurs, ne pourraient pas imposer leurs choix au maître d'ouvrage SGP, qui devrait pouvoir participer à la définition du projet : pour la mission, il s'agit d'un risque fort de l'option coopération public-public (cf. analyses de la section 2.3.3 sur l'intérêt que les collectivités financeuses décident et contrôlent l'action des maîtres d'ouvrage).

En tout état de cause, la mise en œuvre du cadre de coopération public-public exigerait une appréciation *in concreto*, pour chaque projet de SERM. Il conviendrait en effet de définir précisément un objectif commun avec la SGP, cet objectif devant être crédible afin d'éviter une requalification en marché public.

Par ailleurs, dans la mesure où les phases de formalisation des propositions de SERM et de réalisation des infrastructures sont distinctes, la première ayant un impact sur la deuxième, il

⁶⁴ Quand la SGP est désignée maître d'ouvrage d'infrastructures au titre de l'un des cinq cas prévus par la loi (cf. B du I de l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010).

⁶⁵ Par exemple sur le modèle initial du Grand Paris Express avec la loi du 3 juin sur le Grand Paris ou plus récemment pour la ligne Charles de Gaulle Express avec l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, qui attribue à une société détenue majoritairement par SNCF Réseau et Aéroports de Paris une concession, comprenant la réalisation de la ligne.

ne semble pas possible d'établir un contrat de coopération public-public global portant sur les deux phases. En effet, la phase de formalisation des propositions de SERM a pour objectif de définir le schéma-cible du projet de SERM, en termes de services et d'infrastructures nécessaires : elle peut conclure à la non-pertinence de réaliser des infrastructures nouvelles (qui auraient pu être confiées, le cas échéant, à la maîtrise d'ouvrage de la SGP). Concernant la seule phase de formalisation des propositions de SERM, qui consiste en la conduite d'études par des opérateurs, il semble difficile de caractériser une coopération public-public et comme vu *supra* l'intervention de la SGP devrait faire l'objet d'un marché public.

Concernant le critère de non-onérosité du contrat, il consiste à ce qu'il n'y ait pas de contrepartie directe à l'exécution des missions de la SGP dans le contrat entre cette dernière et les collectivités donneuses d'ordre. Pour illustrer, prenons le cas d'une infrastructure nouvelle : un centre de maintenance de matériel roulant ferroviaire⁶⁶ : la région souhaiterait confier à la SGP la maîtrise d'ouvrage de ce centre de maintenance. Si ce projet fait l'objet d'un financement dédié de la région, alors le contrat aurait un caractère onéreux. Si un financement spécifique au projet était prévu en loi de finances, par l'affectation de recettes de taxes, alors le critère d'onérosité pourrait être rempli. En revanche, si la SGP se voyait allouer des recettes de taxes affectées pour l'ensemble des projets de SERM dans laquelle elle interviendrait, lui fournissant un financement non-spécifique à un projet en particulier, alors il pourrait être considéré que son intervention se fait à titre non-onéreux, sans application du code de la commande publique. **La mission alerte particulièrement sur cette option de financement national indifférencié selon les projets de SERM, transitant par la SGP, qui comporterait de forts risques :**

- ◆ en premier lieu, un risque de faible contrôle par les acteurs publics État et collectivités sur l'évolution (contenu, coûts, délais) de projets longs à mettre en œuvre (20 ans par exemple), dans la mesure où la SGP serait maître d'ouvrage et financeur, et ce même en adaptant la gouvernance de l'établissement. Ce risque est aggravé par l'absence d'objectifs assignés à la SGP dans son statut en matière de SERM ;
- ◆ en outre, il apparaît difficile d'adapter la gouvernance pour mettre en place un pilotage et un système d'arbitrage efficace du fait de l'absence d'étanchéité entre les projets de SERM résultant d'un financement national global, s'ajoute à cela la coexistence de plusieurs maîtres d'ouvrage et exploitants futurs ;
- ◆ il serait délicat de trouver un schéma cohérent de levée de recettes et de répartition de la ressource entre projets, avec également un enjeu de régulation des crédits entre les projets ;
- ◆ cette voie affaiblirait la maîtrise et la responsabilisation des acteurs locaux dans le pilotage de leurs projets ;
- ◆ en tout état de cause, l'État, garant ultime de la SGP, serait amené à mettre en place un système de maîtrise de la garantie implicite apportée, venant encadrer l'action de la SGP en financement de ces projets.

⁶⁶ Cas du 4° du B du I de l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris.

ANNEXE VI

Le versement mobilité

SOMMAIRE

1. LE VERSEMENT MOBILITÉ EST UNE CONTRIBUTION SOCIALE DES EMPLOYEURS PUBLICS ET PRIVÉS D'AU MOINS 11 SALARIÉS, DONT LES RECETTES SONT AFFECTÉES AU FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS ET NON URBAINS.....	1
1.1. Hors Île-de-France, le taux du versement mobilité dépend principalement de la taille de la population de l'AOM et de l'existence d'un projet d'infrastructure de transport en commun en site propre.....	2
1.1.1. <i>Le taux maximum de versement mobilité est stable depuis plus de dix ans et varie de 0,55 % de la masse salariale pour les plus petites AOM à 2 % pour les métropoles.....</i>	2
1.1.2. <i>Le dispositif de versement mobilité additionnel, qui peut être levé par un syndicat mixte « loi SRU », répond à des règles complexes de cumul avec le VM et nécessiterait d'être toiletté.....</i>	4
1.1.3. <i>Pour récapituler, différents cas de levée du VM et VMA sont possibles.....</i>	8
1.2. À titre de comparaison, les taux plafonds pour le VM en Île-de-France sont plus élevés et ont été réévalués à 10 reprises en 20 ans.....	9
2. L'ÎLE DE FRANCE ET LES MÉTROPOLIS CONCENTRENT LE PRODUIT DU VERSEMENT MOBILITÉ EN CONSTANTE CROISSANCE DEPUIS 30 ANS.....	10
2.1. Hors Île-de-France, la contribution au versement mobilité est portée pour la moitié par seulement dix AOM et la recette par habitant desservi est très inégale.....	12
2.2. Le secteur des services présente la plus forte contribution au versement mobilité, en particulier les services publics	16
2.3. Les recettes du versement mobilités sont dynamiques et en constante hausse depuis la fin des années 1990, de l'ordre de 5,7 % chaque année.....	17
2.4. Sur la base de deux méthodes de projections des recettes du VM, son rendement hors Île-de-France pourrait atteindre environ 6,5 Md€ en 2027	20
3. L'ANALYSE DES TAUX EFFECTIFS DE VERSEMENT MOBILITÉ MONTRE QUE QUASIMENT TOUTES LES MÉTROPOLIS ONT ATTEINT LE PLAFOND PRÉVU PAR LA LOI, A CONTRARIO DES GISEMENTS EXISTENT DANS LES ZONES MOINS DENSES.....	21
3.1. La mise en œuvre du versement mobilité, en termes de taux appliqué à la masse salariale, est variable sur le territoire national, il se concentre sur les métropoles et communautés urbaines	21
3.1.1. <i>Toutes les métropoles et communautés urbaines lèvent le VM, la proportion diminue pour les communautés d'agglomération et atteint 12 % pour les communautés de communes</i>	21
3.1.2. <i>Toutes les AOM n'appliquent pas un taux de VM et les taux les plus élevés se retrouvent dans les métropoles et les communautés urbaines.....</i>	23
3.2. Le recours au versement mobilité additionnel reste limité	25
3.3. Les gisements de versement mobilité résultant de la mise en œuvre actuelle de taux inférieurs au plafond représentent 243 M€ par an, soit moins de 5 % de la recette totale de VM	26

1. Le versement mobilité est une contribution sociale des employeurs publics et privés d'au moins 11 salariés, dont les recettes sont affectées au financement des transports publics urbains et non urbains

Le versement mobilité est une **contribution des employeurs publics et privés qui emploient au moins 11 salariés**, situés dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM). Cette contribution, affectée principalement au financement des transports publics urbains et non urbains (fonctionnement et investissement) organisés par l'AOM et exécutés dans son ressort territorial¹, est recouvrée par l'union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et la Mutualité sociale agricole (MSA), qui la reversent aux AOM.

Le versement mobilité est régi par les dispositions des articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour la région Île-de-France et par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du CGCT pour les autres régions.

Précédemment nommé « versement transports », la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM »), en a modifié la terminologie : le « versement destiné au financement des transports en commun » (désigné par le terme de « versement transports ») est devenu « versement destiné au financement des services de mobilité », ci-après désigné par le terme de « versement mobilité ».

La LOM (article 13) précise que le VM ne peut être levé que par des AOM qui organisent des services réguliers de transport public de personnes², reprenant ainsi des dispositions antérieures.

Le versement mobilité est levé par les AOM sur leur ressort territorial. Hors de l'Île-de-France, depuis la LOM, le taux du VM est unique sur le ressort de l'AOM. Des modulations communales au sein des AOM ne sont plus possibles, sauf dans le cas d'AOM syndicats mixtes ou établissements publics au sein desquels ce taux pourrait varier selon les EPCI membres, ou encore dans le cas d'une extension de périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)³.

Plus marginalement, des communes peuvent également lever du versement mobilité. Dans le cas où une communauté de communes (CC) n'a pas pris la compétence d'AOM avant le 1^{er} mars 2021, la Région s'est substituée à elle et est devenue AOM locale sur le ressort territorial de la CC, à l'exception des services de mobilité qui étaient précédemment organisés par une commune membre de la CC, qui peut alors continuer à organiser ce service et prélever le VM⁴.

¹ Cf. article L. 2333-68 du CGCT. Le VM peut financer également, dans le cadre d'un contrat passé avec l'AOM, des services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans son ressort territorial, concourent à la desserte du territoire).

² Article 2333-66 du CGCT.

³ Les communes incluses dans le cadre de l'extension du périmètre de l'EPCI-AOM peuvent voir le taux de VM levé sur leur territoire réduit ou porté à zéro, par rapport au taux de VM délibéré dans l'EPCI-AOM (article L. 2333-67 du CGCT).

⁴ Cf. article 1231-1 du code des transports : « II. Au 1^{er} juillet 2021, la région exerce de droit, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, l'ensemble des attributions relevant de cette compétence sur le territoire de la communauté de communes où le transfert prévu au III de l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités n'est pas intervenu, sauf en ce qui concerne les services déjà organisés, à cette même date, par une ou plusieurs communes membres de la communauté de communes concernée qui peuvent continuer, après en avoir informé la région, à les organiser librement et pour le financement desquels elles peuvent continuer à prélever le versement destiné au financement des services de mobilité ».

En revanche, la Région n'est pas habilitée par la loi à lever du VM, même quand elle agit en tant qu'AOM locale par substitution aux communautés de communes.

Un syndicat mixte de droit commun, à qui ses membres ont confié la compétence d'organisation de la mobilité, peut également lever du VM (cf. article 5722-7-1 du CGCT) : « *les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements de régions, ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64, le versement destiné au financement des services de mobilité, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation de la mobilité* ». Ces syndicats de droit commun peuvent moduler le taux du VM sur les périmètres des EPCI qui le composent, selon un critère qu'ils déterminent à partir de la densité de la population et du potentiel fiscal : le taux peut ainsi être réduit voire porté à zéro sur les territoires des EPCI présentant un écart avec d'autres territoires suivant le critère mentionné ci-dessus.

Sur l'ensemble du territoire (Île-de-France incluse), l'assiette du versement est constituée « *des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs et affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie* » (articles L. 2333-65 et L. 2531-3 du CGCT). **Un taux est ensuite appliqué sur cette assiette.**

Pour un employeur donné, le versement mobilité se calcule à l'aide de la formule suivante :
Versement mobilité = Ensemble des rémunérations versées aux salariés x taux.

Aux termes de l'article L. 2333-66 du CGCT, le versement mobilité et son taux sont institués par délibération du conseil municipal ou de l'établissement public qui organise des services réguliers de transport public de personnes (i.e. l'AOM). Cette délibération énumère les services de mobilité, mis en place ou prévus, qui justifient le taux du versement. Le taux du versement mobilité ne peut être modifié que deux fois par an : au 1^{er} janvier ou au 1^{er} juillet de chaque année.

D'un point de vue comptable, le produit de la taxe est versé au budget de la commune ou de l'EPCI.

Enfin, la LOM (article 15) a instauré la mise en place d'un comité des partenaires, réunissant notamment des représentants des employeurs, des salariés, des habitants et des usagers, devant être consulté en cas de projet d'instauration ou d'évolution du taux du versement mobilité (cf. article L. 1231-5 du code des transports).

1.1. Hors Île-de-France, le taux du versement mobilité dépend principalement de la taille de la population de l'AOM et de l'existence d'un projet d'infrastructure de transport en commun en site propre

1.1.1. Le taux maximum de versement mobilité est stable depuis plus de dix ans et varie de 0,55 % de la masse salariale pour les plus petites AOM à 2 % pour les métropoles

L'article L. 2333-67 du CGCT fixe des plafonds pour le taux de VM selon la taille de la population de la commune ou de l'EPCI AOM. Il prévoit des majorations qui dépendent de plusieurs critères :

- ♦ une décision de développer une infrastructure de transport collectif en site propre (TCSP) ;
- ♦ la nature de l'AOM (intercommunalité, métropole, etc.) ;

Annexe VI

- ♦ la présence d'une commune touristique⁵ sur le territoire.

Ces critères et les plafonds de taux en découlant sont résumés dans le tableau 1.

Tableau 1 : Plafonds des taux de versement mobilité suivant différents critères – hors Île-de-France

Population de la commune ou EPCI	Taux de base	Taux avec projet d'infrastructure de TCSP	Si présence d'une commune touristique dans le périmètre	Si l'AOM est un EPCI ⁶	Taux maximum
Inférieure à 10 000 habitants (hab.)	-	-	0,55 %	-	0,55 %
Comprise entre 10 000 et 50 000 hab.	0,55 %	0,55 %	Majoration de 0,20 %	Majoration de 0,05 %	0,80 %
Comprise entre 50 000 et 100 000 hab.	0,55 %	0,85 %	Majoration de 0,20 %	Majoration de 0,05 %	1,10 %
Supérieure à 100 000 hab.	1,00 %	1,75 %	Majoration de 0,20 %	Majoration de 0,05 %	2,00 %

Source : Article L. 2333-67 du CGCT.

Les dernières évolutions des plafonds des taux ont été mises en œuvre en :

- ♦ janvier 2011 avec l'instauration de la tranche comprise entre 50 000 et 100 000 habitants et son taux plafond associé de 0,85 % (en cas de projet d'infrastructure de transport collectif en site propre) ;
- ♦ en juillet 2010 avec l'instauration du bonus « commune touristique » de 0,2 %.

Le seuil démographique minimal pour lever du VM a été progressivement abaissé : le seuil de 10 000 habitants a ainsi été instauré en 2000 (contre 20 000 habitants précédemment).

⁵ Au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme.

⁶ Cette majoration concerne également les AOM auxquelles ont adhéré une communauté de communes, une communauté d'agglomération, ou une communauté urbaine, ainsi que le SYTRAL (établissement public AOM dans l'aire de Lyon).

1.1.2. Le dispositif de versement mobilité additionnel, qui peut être levé par un syndicat mixte « loi SRU », répond à des règles complexes de cumul avec le VM et nécessiterait d'être toiletté

Un versement mobilité additionnel (VMA), à un taux maximum de 0,5 %, peut être levé par un syndicat mixte de transports. Ce dernier, défini à l'article L. 1231-10 du code des transports et appelé « syndicat mixte SRU »⁷, est issu de l'association de deux ou plusieurs AOM et doit poursuivre trois objectifs : coordonner les services des AOM, mettre en place un système d'information à l'attention des usagers et un dispositif unifié de tarification et billettique. Il peut organiser certains services de mobilité sur le fondement de l'article L. 1231-11 du code des transports⁸. Pour autant, ces fonctions, coordination ou organisation de certains services, ne confèrent pas au syndicat mixte SRU la caractéristique d'AOM⁹. Pour qu'il le devienne, il faut que la compétence mobilité lui soit transférée par tout ou partie de ses membres. Il pourra alors lever du VM sur le périmètre des EPCI qui lui auront transféré la compétence.

Dans un rapport d'août 2022, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)¹⁰ établit la liste des 14 syndicats SRU existants à cette date (cf. tableau 2 dans lequel cette liste est mise à jour). Deux d'entre eux sont AOM et prélèvent du VM mais pas de VMA ; cinq prélèvent du VMA.

Tableau 2 : Liste des syndicats SRU

Nom du syndicat	Date de création	Nombre de membres	Région membre	Département membre	Compétence AOM	Versement mobilité additionnel
Syndicat Mixte des Transports du Petit Cul de Sac Marin	2004	4	Oui	Oui	Oui	Non
Syndicat Mixte des Transports Collectifs routiers de la presqu'île de Guérande	2003	3	Oui	Oui	Non	Non
Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG)	2020	4	Non	Oui	Oui	Non
Syndicat Mixte des transports d'Epernay et sa région (SMITER)	2019	2	Non	Non	Non	Non
Syndicat Mixte des Transports Suburbains de Nancy (SMTSN)	1980	5	Oui	Non	Non	Non

⁷ Du nom de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, qui a créé ce type de syndicat.

⁸ Article L1231-11 du code des transports : « Le syndicat mixte mentionné à l'article L. 1231-10 peut, en lieu et place d'un ou plusieurs de ses membres, organiser des services de mobilité, y compris, si la région en est membre, des services ferroviaires organisés par cette dernière, et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport ».

⁹ Cf. la note d'éclairage cadre juridique coopération entre collectivités de la DGITM et de la DGCL – version du 5 juillet 2022 (page 10).

¹⁰ *Soutiens de l'État en faveur des mobilités durables dans les espaces peu denses*, IGEDD, août 2022.

Annexe VI

Nom du syndicat	Date de création	Nombre de membres	Région membre	Département membre	Compétence AOM	Versement mobilité additionnel
Syndicat Mixte de Transports de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (SMT AML)	2013	5	Oui	Non	Non	Non
Syndicat Mixte de Transport Nord Franche Comté	2019	3	Non	Non	Non	Non
Syndicat Mixte de Coordination des Transports Collectifs d'Eure-et-Loir (SMCTCEL)	2013	3	Oui	Non	Non	Oui
Syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise (SMTCO)	2006	21	Oui	Oui	Non	Oui
Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Hérault (SMTCH)	2003	6	Oui	Non	Non	Oui
Hauts-de-France Mobilités	2009	17	Oui	Non	Non	Oui
Syndicat Mixte des Transports de la Réunion (SMTR)	2013	6	Oui	Non	Non	Non
Syndicat Mixte Atoumod	2015	14	Oui	Non	Non	Non
Nouvelle Aquitaine Mobilités	2018	26	Oui	Non	Non	Oui

Source : rapport IGEDD - Soutiens de l'État en faveur des mobilités durables dans les espaces peu denses et fichier du groupement des autorités responsables de transport (GART).

Le VMA est défini à l'article L. 5722-7 du CGCT. Le périmètre pour lever du VMA est celui des aires urbaines d'au moins 50 000 habitants et des communes multipolarisées des grandes aires urbaines, au sens de l'Insee : ce périmètre n'est donc pas le même que celui du ressort territorial sur lequel l'AOM peut lever du VM. Le syndicat doit inclure la principale AOM du secteur pour pouvoir lever du VMA. La mécanique de la contribution en termes d'assujettissement et de recouvrement est la même que pour le VM.

Des conditions sur le cumul des taux de VM et de VMA et de modulation du taux de VMA sont définies par l'article L. 5722-7 du CGCT :

- ◆ sur le ressort territorial d'une AOM faisant partie du périmètre de levée du VMA, le taux de VMA est modulé ou réduit à zéro de sorte que « le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans le ressort qui coïnciderait avec l'aire urbaine et les communes multipolarisées concernées par le prélèvement du syndicat » : il s'agit d'une règle encadrant le cumul entre le VMA et le VM ;
- ◆ le syndicat peut moduler le taux du VMA sur les périmètres des EPCI qui le composent, selon un critère qu'il détermine à partir de la densité de la population et du potentiel fiscal : le taux peut ainsi être réduit voire porté à zéro sur les territoires des EPCI présentant un écart avec d'autres territoires suivant le critère mentionné ci-dessus.

Pour déterminer le taux maximal de VMA sur le territoire d'une AOM, il faut tenir compte :

- ♦ pour l'AOM, du taux plafond de VM qui s'applique dans son ressort territorial (désigné par R_{AOM}) ;
- ♦ pour le syndicat mixte, d'un ressort territorial « virtuel » (désigné par R_{SM}) correspondant à son périmètre de levée du VMA. Sur ce périmètre virtuel il convient de retenir le taux plafond de VM adapté aux caractéristiques de R_{SM} : ce taux plafond sur R_{SM} est déterminé selon les règles présentées dans le tableau 1 en fonction des caractéristiques de R_{SM} en matière de population et de présence d'une commune touristique. Ainsi le taux plafond sur R_{SM} est-il lié aux caractéristiques du syndicat mixte SRU et peut donc différer du taux plafond de VM sur R_{AOM} , c'est-à-dire le ressort territorial d'une AOM membre du syndicat mixte.

Le taux plafond de VMA sur le territoire de l'AOM est ensuite calculé avec une double contrainte :

- ♦ inférieur ou égal à 0,5 % en tout état de cause ;
- ♦ égal à la différence, si elle est positive, entre les taux plafonds de VM sur R_{SM} et R_{AOM} . Si non, le taux de VMA est nul.

La condition sur le cumul du VM et du VMA sur le ressort territorial d'une AOM a fait l'objet d'une interprétation dans la circulaire du 23 août 2002 du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. L'annexe de la circulaire fournit des exemples pour calculer le taux du VMA au sein du ressort territorial d'une AOM. La circulaire s'inscrivant dans le contexte législatif de l'année 2002, il convient d'adapter ses principes de calcul avec les seuils définis par la loi à la date d'examen par la mission.

Pour la détermination du taux plafond de VM sur R_{SM} , la majoration de 0,05 % liée au caractère d'EPCI ne s'applique pas au syndicat mixte qui n'en est pas un. En revanche, les exemples de la circulaire de 2002 susmentionnée indiquent qu'elle est prise en compte dans le cas des AOM.

Les majorations « commune touristique »¹¹ et « TCSP » pour les AOM de moins de 100 000 habitants¹² sont postérieures à la disposition législative instituant le VMA ainsi qu'à cette circulaire. **La façon de prendre en compte ces bonifications pour déterminer le taux maximum de VMA n'est pas claire** (cf. exemples ci-après). La lecture de la réglementation et de la circulaire mentionnée *supra* ne permet pas de conclure sur l'inclusion ou non des majorations liées aux projets d'infrastructure de transport collectif en site propre ou de la majoration « commune touristique » pour déterminer le taux plafond dans le ressort territorial virtuel du syndicat mixte ainsi que celui des AOM.

Deux exemples de calcul du taux plafond de VMA sont fournis ci-dessous pour illustrer les différences de résultat selon que l'on prenne ou non en compte ces majorations.

Exemple 1 :

Le syndicat mixte SRU est composé de trois AOM, l'une de 70 000 habitants (A), l'autre de 150 000 habitants (B) qui comprend une commune touristique et la troisième de 120 000 habitants (C).

¹¹ Cette disposition a été introduite par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et est entrée en vigueur le 14 juillet 2010.

¹² Cette disposition a été introduite par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

En prenant en compte toutes les bonifications, le taux plafond sur le ressort du syndicat SRU est de 1,20 % (c'est-à-dire 1 % car le seuil de population de 100 000 habitants est dépassé sur le ressort du syndicat mixte, auquel on ajoute 0,20 % du fait de la présence d'une commune touristique), sur celui de A de 0,6 %, de B de 1,25 %, de C de 1,05 %. Les taux de VMA seraient donc de 0,5 % sur le ressort de A, de 0,15 % sur celui de C et de 0 % sur celui de B.

En neutralisant les bonifications autres que celle liée au caractère d'EPCI, le taux plafond sur le ressort du syndicat SRU est de 1 %, sur celui de A de 0,6 %, de B de 1,05 %, de C de 1,05 %. Les taux de VMA seraient donc de 0,4 % sur le ressort de A et de 0 % sur ceux de B et C.

Exemple 2 :

Le syndicat mixte SRU est composé de trois AOM, l'une de 70 000 habitants (A), l'autre de 150 000 habitants (B) qui a décidé un projet de TCSP et la troisième de 120 000 habitants (C).

En prenant en compte toutes les bonifications, le taux plafond sur le ressort du syndicat SRU est de 1,75 % (c'est-à-dire 1 % car le seuil de population de 100 000 habitants est dépassé sur le ressort du syndicat mixte, auquel on ajoute 0,75 % de bonus lié au projet de TCSP), sur celui de A de 0,6 %, de B de 1,80 %, de C de 1,05 %. Les taux de VMA seraient donc de 0,5 % sur les ressorts de A et C et de 0 % sur celui de B.

En neutralisant les bonifications autres que celle liée au caractère d'EPCI, les taux de VMA seraient comme précédemment de 0,4 % sur le ressort de A et de 0 % sur ceux de B et C.

La lecture de la circulaire conduit ainsi à deux interprétations possibles, suivant la prise en compte ou non des projets d'infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé ou du caractère de commune touristique pour déterminer le taux plafond dans le ressort territorial virtuel du syndicat mixte.

En neutralisant l'effet des bonus TCSP et communes touristiques, il n'est possible de lever du VMA que dans un cas : si le périmètre de levée du VMA par le syndicat mixte (aire urbaine) dépasse 100 000 habitants et que le ressort territorial de l'AOM est inférieur à ce seuil.

En tenant compte de l'effet des bonus TCSP et communes touristiques, il est possible de lever du VMA dans davantage de cas, comme décrit dans les exemples *supra*.

De plus, la mission a mis en évidence une autre divergence d'interprétation, concernant le potentiel de VMA dans le ressort territorial de communautés de communes où la Région a pris la compétence d'AOM : dans ce cas les communautés de communes ne sont pas AOM. Deux raisonnements sont possibles :

- ◆ la région ne pouvant pas lever de VM sur ces territoires, alors le taux maximum de VM y est de 0 % ;
- ◆ le taux de VMA sur le territoire des communautés de communes est déterminé par le même raisonnement que celui qui serait tenu si les communautés de communes étaient AOM avec l'application de la même règle de plafonnement entre VM et VMA¹³.

Exemple :

Le syndicat mixte SRU est composé de deux communautés de communes de 70 000 et 50 000 habitants, qui ne sont pas AOM. Il comprend plus de 100 000 habitants, le taux maximum de VM sur le ressort territorial virtuel (R_{SM}) du syndicat vaut 1 %.

Dans la première interprétation, le taux maximum de VM sur le territoire des deux EPCI est de 0 %, alors le taux maximum de levée du VMA est de 0,5 %. Dans la deuxième, le taux maximum de VM est de 0,6 %, alors le taux maximum de VMA vaut 0,4 % (c'est-à-dire 1 %-0,6 %, 1 % étant le taux maximum de VM sur R_{SM}).

¹³ Cette interprétation est celle de la note d'éclairage sur le cadre juridique de la coopération entre collectivités en matière de mobilités de la DGITM et la DGCL (version du 5 juillet 2022).

Annexe VI

Par ailleurs, les articles du CGCT qui créent le VMA s'appuient sur la notion d'aire urbaine, qui a été remplacée par l'aire d'attraction des villes par l'Insee en 2010.

Au cours de ses travaux, **la mission a mis en évidence une divergence d'application sur le territoire national des règles encadrant la fixation du VMA vis-à-vis du cumul avec le VM**, du fait de ces interprétations différentes de la circulaire mentionnée *supra*.

Pour la mission, ces divergences d'interprétation et d'application des règles relatives au VMA appellent à un toilettage dans les meilleurs délais de ce dispositif : *a minima*, il conviendrait d'assoir le VMA sur la notion d'aire d'attraction des villes et une nouvelle circulaire d'interprétation du cumul entre VM et VMA devrait être prise. En effet, la lecture de la circulaire est particulièrement ardue et son contenu n'a pas été adapté avec les évolutions du VM intervenues depuis.

1.1.3. Pour récapituler, différents cas de levée du VM et VMA sont possibles

Dans le tableau 3 est proposé un récapitulatif des possibilités de levée du VM et du VMA, ainsi que la modulation des taux associés, par catégorie de collectivité locale ou d'établissement public.

Tableau 3 : Récapitulatif des possibilités de levée du versement mobilité (VM) et du VM additionnel, ainsi que la modulation des taux associés, par catégorie d'acteur

Levée du VM et fixation du taux	Commune	EPCI AOM	Région AOM locale	Syndicat mixte AOM	Syndicat mixte de transports, dit « SRU » non AOM
Levée de VM	Oui, seulement si elle est membre d'une CC qui n'a pas pris la compétence d'AOM et qu'elle organisait avant le 31 mars 2021 un service de mobilité ¹⁴	Oui, si elle organise un service régulier de transport de personnes	Non	Oui, s'il organise un service régulier de transport de personnes	Non
Modulation du taux de VM sur son périmètre	Non, taux unique	Non, taux unique ¹⁵	Non applicable (N.A.)	Oui, modulation possible du taux d'un territoire d'EPCI qui le compose à l'autre, suivant un critère de densité de population et potentiel fiscal	N.A.

¹⁴ En pratique, il n'y a qu'un cas, celui de l'île d'Yeu.

¹⁵ Des exceptions sont toutefois prévues en cas de fusion, de création ou d'extension d'un EPCI à fiscalité propre, afin de pouvoir maintenir un taux préexistant dans les communes s'il était inférieur au taux voté dans le nouvel

Annexe VI

Levée du VM et fixation du taux	Commune	EPCI AOM	Région AOM locale	Syndicat mixte AOM	Syndicat mixte de transports, dit « SRU » non AOM
Levée de VMA	Non	Non	Non	Oui s'il est aussi syndicat SRU	Oui
Modulation du taux de VMA sur son périmètre	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	Oui, modulation possible du taux d'un territoire d'EPCI qui le compose à l'autre, suivant un critère de densité de population et potentiel fiscal

Source : Articles L. 2333-66, L. 2333-67, L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du CGCT.

1.2. À titre de comparaison, les taux plafonds pour le VM en Île-de-France sont plus élevés et ont été réévalués à 10 reprises en 20 ans

Le taux plafond du versement mobilité en Île-de-France en 2024 est présenté dans le tableau 4, avec un zonage spécifique : le taux est plus élevé à Paris et sa petite couronne et plus faible en grande couronne, reflétant les différences de densité de l'offre de transports collectifs.

Tableau 4 : Taux plafond du versement mobilité en Île-de-France fixé par le CGCT en 2024 (en pourcentage)

Zone géographique	Taux plafond
Paris et communes des départements 92, 93 et 94	3,20 %
Communes, autres que Paris et les communes des départements 92, 93 et 94, dont la liste est arrêtée par décret sur la base notamment du périmètre de l'unité urbaine de Paris définie par l'Insee : liste définie à l'article R. 2531-6 du CGCT	2,01 %
Autres communes	1,60 %

Source : Article L. 2531-4 du CGCT.

Le taux plafond et le zonage associé ont été révisés à dix reprises depuis 1996, comme le montre le tableau 5.

EPCI. De même le taux peut être maintenu à zéro dans les communes si elles n'avaient pas mis en place de VM. Ces dispositions sont limitées à 12 ans à compter de la création de l'EPCI.

Tableau 5 : Évolution du taux plafond du versement mobilité en Île-de-France entre 1996 et 2024 (en pourcentage)

Période	Paris et département 92	Départements 93 et 94	Départements 77, 78, 91 et 95	Communes, autres que Paris et les communes du 92 (et du 93 et 94 à compter de 2017), faisant partie du périmètre de l'unité urbaine de Paris	Autres communes de la région d'Ile-de-France
1996 - 2003	2,50	1,60	1,30	-	-
2004 - mars 2012	2,60	1,70	1,70	-	-
Avril - déc. 2012	2,60	-	-	1,70	1,40
2013 - 2014	2,70	--	-	1,80	1,50
2015 - 2016	2,85		-	1,91	1,50
2017	2,95	2,12	-	2,01	1,60
2018	2,95	2,33	-	2,01	1,60
2019	2,95	2,54	-	2,01	1,60
2020	2,95	2,74	-	2,01	1,60
2021 - 2023	2,95	2,95	-	2,01	1,60
2024	3,20	3,20	-	2,01	1,60

Source : Article L. 2531-4 du CGCT.

2. L'Île de France et les métropoles concentrent le produit du versement mobilité en constante croissance depuis 30 ans

Les recettes de versement mobilité s'élèvent à 11,2 Md€ en 2023, se répartissant entre 5,5 Md€ pour l'Île-de-France et 5,7 Md€ hors Île-de-France. Les recettes du versement mobilité additionnel s'élèvent à 14,2 M€ pour cette même année.

Le rattachement des montants de VM versés par les entreprises aux AOM bénéficiaires confirme que les territoires et les secteurs les plus dynamiques économiquement bénéficient de la plus grande partie des recettes de VM. L'encadré 1 précise la méthodologie d'analyse de données déployée dans la présente annexe.

Encadré 1 : Méthodologie d'analyse de données déployée dans la présente annexe

Les analyses de la présente annexe s'appuient principalement sur l'exploitation des montants de VM reversés par les entreprises à l'Urssaf Caisse nationale en 2023 d'une part, et sur celle des taux de VM en vigueur en 2024 d'autre part. Des croisements de bases de données ont été réalisés pour aboutir à ces analyses. Cet encadré présente les différentes manipulations de données effectuées.

Le Cerema a publié en libre accès une liste des AOM ainsi que leur composition communale et les différentes entités administratives regroupées dans chaque AOM ainsi que leur forme juridique. Les analyses de la présente annexe s'appuient sur cette liste afin d'agréger les données disponibles par ailleurs et reconstituer des statistiques au niveau des AOM.

La présente section, consacrée au rendement du VM, repose principalement sur une base de données que l'Urssaf Caisse nationale a mis à disposition de la mission en tant qu'organisme chargé du recouvrement du versement mobilité. Ces données contiennent les montants de l'assiette du VM (la masse salariale brute soumise à cotisations de Sécurité sociale) et les montants de versement de chaque établissement¹⁶ redevable du VM au cours des quatre trimestres de l'année 2023. Chaque établissement est relié à une AOM. L'Urssaf Caisse nationale distingue par un identifiant unique les groupements de communes qui disposent d'un taux de VM propre et des groupements de communes constituant une AOM dite « bénéficiaire » du versement mobilité. Une AOM bénéficiaire peut contenir plusieurs groupements de communes disposant d'un taux de VM propre (cf. section 1 pour l'explication de cas de taux différents au sein d'une AOM). Les analyses portant sur les taux de VM prennent pour unité statistique les groupements de communes ayant un taux de VM propre, quand les analyses portant sur les montants de VM versés sont réalisées au niveau des AOM bénéficiaires.

En utilisant le numéro de SIRET, les données recettes de VM ont été fusionnées avec les Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS) au niveau des établissements, afin d'ajouter des informations sur les effectifs, la masse salariale brute ou encore le secteur d'activité de ces établissements.

Afin de mener des analyses croisant les montants de VM et la valeur ajoutée par secteur, les données des comptes nationaux de l'Insee ont été utilisées. Les données de recettes totales du VM depuis 1995 proviennent également des comptes nationaux de l'Insee, section impôts.

La section 3 de la présente annexe s'appuie sur le fichier de suivi des taux de VM et de VMA appliqués dans chaque commune, mis à disposition en accès libre par l'Urssaf Caisse nationale dans le cadre du paramétrage Urssaf des logiciels de paye. Ce fichier recense, pour chaque commune appartenant au ressort territorial d'une AOM locale ou d'un syndicat SRU, les taux de VM et VMA appliqués ainsi que les dates de mises à jour de ces taux. La mission a complété son analyse avec des données fournies par le Groupement des autorités responsables de transport (GART), association représentative des AOM, qui effectue un suivi des AOM levant le VM.

Il a été parfois difficile de déterminer le taux de VM en vigueur dans chaque AOM à partir de ces données communales car plusieurs communes d'une même AOM peuvent appliquer des taux de VM différents. Cela s'explique par, d'une part, le fait que des communes qui levaient le VM avant l'entrée en vigueur de la LOM ont pu continuer à le faire et donc à avoir un taux de VM a priori différent de celui du reste de l'AOM, et d'autre part, par l'article 2333-67 du CGCT qui permet des modulations possibles du taux en cas d'extension de périmètre d'un EPCI. En outre, une AOM peut contenir plusieurs groupements de communes aux taux de VM homogènes au sein du groupement mais hétérogènes entre les groupements. La distinction de l'Urssaf Caisse nationale entre AOM et AOM bénéficiaire va en ce sens. Le niveau auquel se situe l'analyse des taux de VM peut varier pour tenir compte de cette hétérogénéité.

Outre ce fichier des taux en vigueur, la mission a pu bénéficier de données sur les taux plafonds, fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et par l'Urssaf Caisse nationale. Le fichier de la DGITM liste les AOM n'atteignant pas leur plafond de taux de VM. Les données de l'Urssaf Caisse nationale contiennent les taux de VM en vigueur par AOM ainsi que des informations complémentaires sur la présence d'une commune touristique ou l'existence d'un projet de ligne régulière sur le territoire de l'AOM : ces informations permettent de reconstituer les taux plafonds applicables pour chaque AOM.

La base de données concernant les montants et les assiettes de cotisations de VM est finalement croisée avec les bases de données des taux en vigueur et des taux plafonds afin de réaliser des estimations d'évolution de levée du VM, à droit constant (cf. section 3.3).

Source : Pôle sciences des données.

¹⁶ Pour avoir une meilleure organisation et se permettre de bien répondre à la demande, une entreprise a le droit de créer un ou plusieurs établissements. Ce dernier est un lieu où s'exerce l'activité de l'entreprise. Il se présente comme une entité distincte qui appartient à une entreprise. Il se concentre sur la fabrication ou la fourniture de services. Bien que séparé géographiquement de l'entreprise mère, l'établissement est lié à celle-ci légalement (source : <https://bpifrance-creation.fr/encyclopedie/locaux-lentreprise/quels-locaux-jeune-entreprise/siege-social-letablissement-principal>).

2.1. Hors Île-de-France, la contribution au versement mobilité est portée pour la moitié par seulement dix AOM et la recette par habitant desservi est très inégale

Le versement mobilité étant assis sur la masse salariale des employeurs d'au moins 11 salariés, les AOM qui concentrent l'emploi et, en particulier, l'emploi qualifié, bénéficient de recettes importantes. Les écarts s'expliquent par la taille des territoires, leur richesse économique ainsi que par le taux exercé. L'Île-de-France (IdF), qui concentre 37 % de l'assiette fiscale nationale du VM, lève 5,4 Md€, soit 49 % du montant total des recettes du versement mobilité, principalement du fait de taux plus élevés sur ce territoire (cf. section 1.2).

Hors IdF, les 4 AOM dont le ressort territorial comprend les métropoles de Lyon, Aix-Marseille, Toulouse et Lille perçoivent des recettes annuelles supérieures à 250 M€ et seules sept AOM¹⁷ supplémentaires ont une recette annuelle de plus de 100 M€ ; il s'agit dans tous les cas de ressorts territoriaux de métropoles (cf. carte 1). Les dix premières AOM en termes de recettes de VM ne correspondent pas exactement aux dix plus grandes AOM en termes de population. Rennes-métropole et Montpellier-Méditerranée-métropole figurent seulement dans la première liste et le syndicat mixte Artois Mobilités¹⁸ et la métropole Nice Côte d'Azur seulement dans la deuxième (respectivement 12^{ème} et 17^{ème} en termes de recettes VM¹⁹). **Ces dix premières AOM en termes de recettes du VM représentent 22 % du montant total des recettes du VM au niveau national**, soit 51 % des recettes de VM en dehors de l'Île de France (cf. tableau 6). On note un facteur de 1 à 4 entre la première AOM en termes de recettes de VM (le SYTRAL de Lyon) et la dixième (la métropole de Montpellier). Ces recettes les plus élevées se font dans dix territoires où le taux est de 2 %.

L'écart est très grand entre la plus grosse et la plus faible recette de VM par une AOM. En enlevant les extrêmes (les 10 chiffres les plus bas et les 10 les plus hauts), cette fourchette se reste néanmoins de 1 à 300, de 0,4 M€ à 114,9 M€²⁰. L'écart reste de 1 à 10, de 52,6 M€ à 481,1 M€ au sein du groupe des métropoles.

Les recettes du VM en 2023 se répartissent ainsi en trois ensembles :

- ◆ 49 % pour l'Île-de-France (5,5 Md€) ;
- ◆ 22 % pour 10 AOM métropolitaines (2,5 Md€) (cf. tableau 6) ;
- ◆ 29 % pour les autres AOM : métropoles, communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes ou encore syndicats mixtes, établissements publics (3,2 Md€).

¹⁷ Bordeaux, Nantes, Rennes, Grenoble, Strasbourg, Montpellier et Rouen.

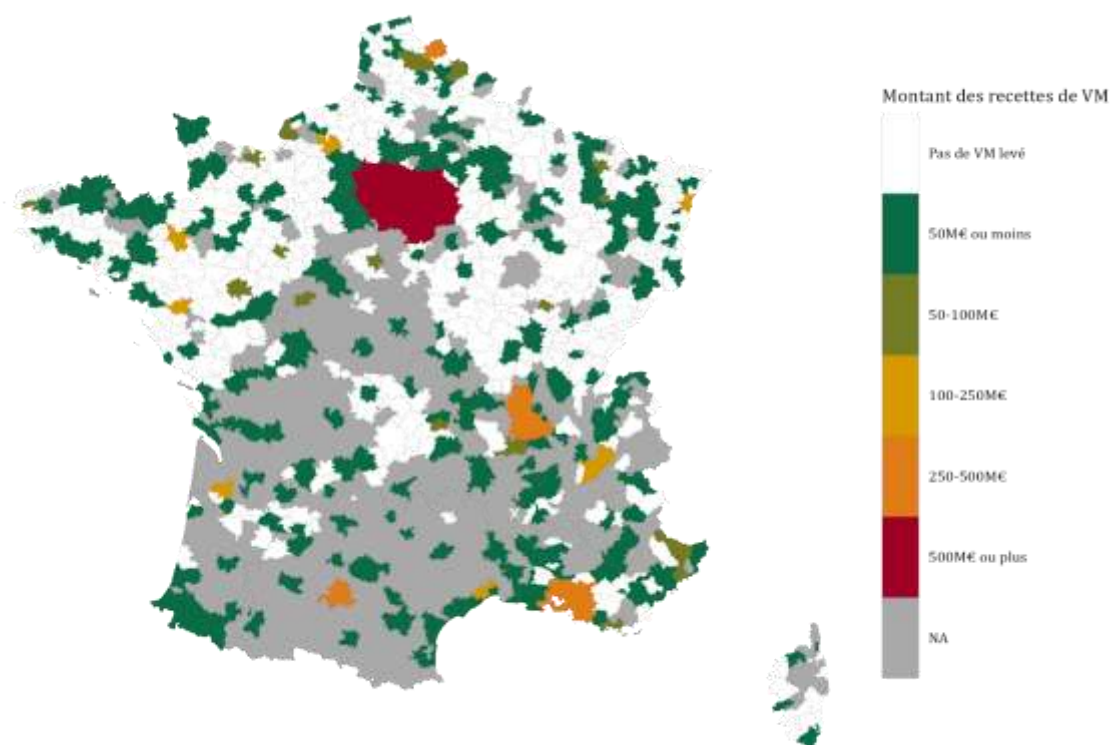
¹⁸ AOM constituée autour des villes de Lens et Liévin.

¹⁹ Source : GART, données de VM en 2023.

²⁰ *Ibid.*

Annexe VI

Carte 1 : Montants de recettes de VM et de VMA par bénéficiaire en 2023



Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données. Note : les zones en gris sont des AOM appartenant au ressort territorial de régions ayant pris la compétence d'AOM locale. Les données sont manquantes du fait que ces régions ne lèvent pas de VM et ne bénéficient pas de recettes de VM.

Tableau 6 : Recettes de versement mobilité en 2023 pour les dix AOM ayant les recettes les plus importantes (hors IdF)

Nom	Forme juridique	Recettes de VM (M€)	Part dans les recettes totales de VM
SM des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)	Établissement Public	484,5	4,3 %
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Métropole	408,5	3,7 %
SM des transports en commun de l'agglomération Toulousaine (Tisséo Collectivités)	Syndicat	325,5	2,9 %
Métropole Européenne de Lille	Métropole	292,9	2,6 %
Bordeaux Métropole	Métropole	230,2	2,1 %
Nantes Métropole	Métropole	203,0	1,8 %
Rennes Métropole	Métropole	141,9	1,3 %
Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG)	Syndicat	140,2	1,1 %
Eurométropole Strasbourg	Métropole	132,1	1,1 %
Montpellier Méditerranée Métropole	Métropole	116,3	1,0 %
Total hors IdF		5 663	51 %

Source : OFGL, Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données. Note : La dernière colonne présente la part des recettes de chaque AOM du tableau dans les recettes totales du VM au niveau national. Ainsi, les recettes de VM perçues par la Métropole d'Aix-Marseille-Provence sont de 408,5 M€, ce qui représente 3,7 % des recettes totales de VM en France. Le total de toutes les AOM hors IdF représente 51 % du montant total des recettes de VM.

Hors Île-de-France et hors les 10 AOM métropolitaines percevant le plus de recettes de VM, le reste des recettes de VM, soit environ 29 % du total et 3,2 Md€, provient pour une grosse moitié (54 %) d'AOM ayant la forme de communautés d'agglomération et des syndicats (cf. tableau 7). Les AOM ayant la forme juridique de communautés d'agglomération ont levé 1,3 Md€ de recettes au titre du VM sur l'année 2023, et les syndicats, hors agglomérations toulousaine et grenobloise, 580 M€²¹. Néanmoins, les syndicats lèvent en moyenne des montants de VM de l'ordre de 44 M€, plus importants que les communautés d'agglomérations, qui lèvent en moyenne des montants de VM de 8 M€.

Bien que constituant la majorité des AOM, les communautés de communes lèvent des montants de VM faibles, autour de 1 M€ par AOM en moyenne, ce qui explique leur faible part dans les recettes totales du VM. La levée du VM étant conditionnée à un projet de ligne régulière de transport de voyageurs, les communautés de communes ne peuvent souvent pas remplir cette condition, du fait d'une densité résidentielle trop faible. En outre, les AOM de moins de 10 000 habitants, premier seuil de population autorisant à lever du VM, sont toutes, sauf une exception, des communautés de communes.

Tableau 7 : Recettes de versement mobilité par catégorie juridique (hors IdF) en 2023

Forme juridique de l'AOM	Recettes totales de VM et de VMA (M€)	Recettes moyennes de VM et de VMA (M€)	Part dans les recettes totales
CA	1 322,8	8,1	23,30 %
CC	51,1	1,0	0,90 %
CU	509,4	39,2	8,97 %
Commune non AOM	7,1	0,7	0,13 %
Établissement public	540,7	270,4	9,52 %
Métropole	2 196,0	137,3	38,68 %
Syndicat mixte SRU et syndicat mixte non SRU	1 049,0	43,7	18,47 %
Total	5 676,1	15,3	100 %

Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données. Note : Pour des raisons de secret statistique (effectifs trop faibles), les AOM qui sont des PETR ou des collectivités d'outre-mer ont été retirés de ce tableau et du total des lignes. Par ailleurs, le montant de recettes totales prend en compte le VMA, ce qui explique la différence avec le montant affiché dans le tableau 6.

Les recettes de VM sont inégalement réparties au regard des populations vivant dans les territoires qui sont soumis au VM. Elles représentent 454 € par habitant en 2023 en Île-de-France et entre 145 € et 300 € dans les autres AOM dont le ressort territorial comporte une métropole (cf. carte 2 et tableau 8).

Ramenée à l'habitant du ressort de l'AOM pour un taux de 1 %, permettant de comparer les AOM toutes choses égales par ailleurs, la recette varie, toutes AOM levant du VM comprises (hors Île-de-France), dans une proportion de 1 à 20, de 7 € à 151 €. En ôtant les extrêmes (les 10 chiffres les plus bas et les 10 les plus hauts), la fourchette se resserre dans une proportion de 1 à 4, de 30 € à 133 €. Elle reste de 2 au sein du groupe des AOM dont le ressort comporte une métropole, de 82 € (Toulon) à 151 € (Nantes), comme le montre le tableau 8. Notons également que selon cet indicateur, l'Île-de-France, avec 170 € de VM, a le ratio le plus élevé parmi les 20 métropoles examinées, malgré la densité de population (cf. tableau 8), ce qui confirme que l'assiette du VM dans cette région est particulièrement élevée.

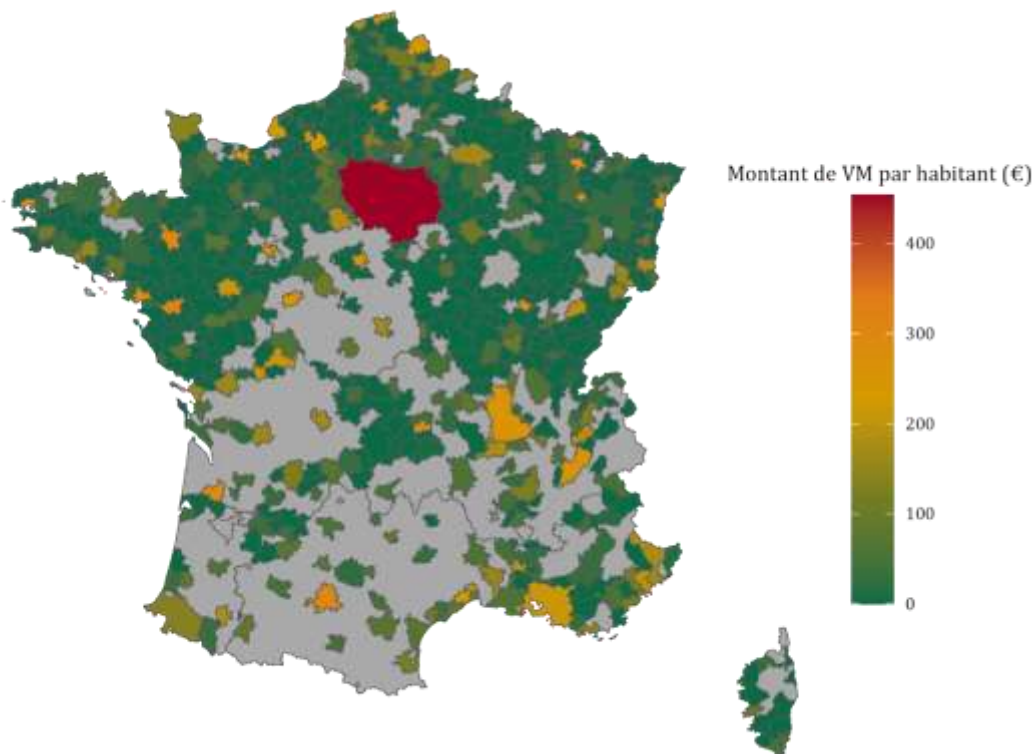
²¹ Périmètre de ce chiffrage : VM et VMA levé par les SM SRU inclus, hors Tisséo Collectivités et le SMMAG à Grenoble, ces derniers étant comptés parmi les 10 premières AOM en termes de recettes de VM.

Annexe VI

Au sein des AOM de plus de 100 000 habitants, le plus faible ratio est de 48 €, soit un rendement trois fois moindre que le plus élevé de 151 €. Au sein des AOM de moins de 100 000 habitants, le plus fort ratio est de 138 € soit 18 fois plus que le rendement le moins élevé de sa catégorie.

Exprimées par salarié, les recettes annuelles de VM pèsent en moyenne 150 €, et peuvent aller jusqu'à près de 900 € par salarié en Île-de-France. Ces différences s'expliquent en partie par des taux de cotisation différents entre l'Île-de-France et les autres grandes métropoles, mais aussi par les différences de nature et de qualification des emplois sur les territoires.

Carte 2 : Montants de recettes de VM et de VMA par habitant en 2023



Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données.

Tableau 8 : Montants de recettes de VM, au total et pour 1 % de VM, par habitant pour les AOM des grandes métropoles

Nom de l'AOM	Montant de VM par habitant (€)	1 % de VM, par habitant (€)
Île-de-France Mobilités	453,51	170,30
Nantes Métropole	300,01	151,01
SM des transports en commun de l'agglomération toulousaine	295,14	148,43
Rennes Métropole	295,03	148,38
Bordeaux Métropole	274,18	138,03
Dijon Métropole	261,92	131,48
Métropole du Grand Nancy	259,72	130,52
SM des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)	253,14	121,83
Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise	251,37	112,14
Orléans Métropole	249,61	125,25
Brest Métropole	248,47	131,26

Annexe VI

Nom de l'AOM	Montant de VM par habitant (€)	1 % de VM, par habitant (€)
Eurométropole de Strasbourg	245,89	123,70
Métropole Européenne de Lille	245,56	123,28
Metz Métropole	231,89	116,38
Métropole Rouen Normandie	225,70	113,11
Montpellier Méditerranée Métropole	223,31	112,52
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	212,99	106,97
Saint-Etienne Métropole	178,18	87,92
Métropole Nice Côte d'Azur	172,34	86,72
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	144,58	81,91

Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données.

2.2. Le secteur des services présente la plus forte contribution au versement mobilité, en particulier les services publics

Les données fournies par l'Urssaf Caisse nationale renseignent le montant de cotisations versées par établissement (identifié par un n° de SIRET) au titre du VM. En croisant ces données avec les Déclarations Annuelles des Données Sociales (DADS), il est possible d'agréger les données de recettes de VM par secteurs, au sens de l'activité principale de l'établissement. Le choix a été fait ici de retenir le niveau le plus agrégé de la classification NAF, c'est-à-dire en six postes. Certains établissements n'ont pas pu être appariés à l'un des six secteurs. Le total de ces établissements représente un montant de VM de 782 M€, soit 7 % des recettes totales de VM.

Les secteurs des services marchands et non marchands (administrations publiques, enseignement, santé) présentent les montants de recettes de VM les plus élevés, et contribuent respectivement à 33 % et 28 % des recettes totales du VM au niveau national (cf. tableau 9). Pour le secteur des services marchands, cette part est inférieure de 7 points à la part relative que le secteur représente dans la valeur ajoutée totale, tandis que pour le secteur des services non-marchands, cette part est supérieure de 6 points. **Le secteur des services non-marchands et le secteur du commerce, du transport et de la restauration dans une moindre mesure, sont les seuls à présenter une part relative de contribution aux recettes totales de VM supérieure à leur part relative dans la valeur ajoutée.**

Par conséquent, rapporté à la valeur ajoutée de chaque secteur, le secteur des services non-marchands et le secteur du commerce, du transport et de la restauration contribuent davantage aux recettes de VM. La cotisation au titre du VM représente 4 592 € pour 1 M€ de valeur ajoutée pour le secteur du commerce, du transport et de la restauration. Le secteur des services non-marchands est structurellement caractérisé par une faible valeur ajoutée, ce qui renchérit de fait sa contribution aux recettes du VM en proportion de la valeur ajoutée.

Tableau 9 : Recettes de versement mobilité par secteur en 2023

Secteur	Montant total de VM versé (M€)	Montant moyen de VM versé (€)	Part dans les recettes totales de VM	Part dans la valeur ajoutée totale	Montant de VM versé par M€ de VA (€)
Agriculture	5	7 093	0,1 %	1,9 %	104
Industrie	1 347	46 940	12,0 %	14,9 %	3 564
Construction	407	21 410	3,6 %	5,6 %	2 845
Commerce, transport, restauration	1 888	18 244	16,8 %	16,2 %	4 592
Services	3 705	30 705	33,0 %	40,1 %	3 640

Annexe VI

Secteur	Montant total de VM versé (M€)	Montant moyen de VM versé (€)	Part dans les recettes totales de VM	Part dans la valeur ajoutée totale	Montant de VM versé par M€ de VA (€)
APU, enseignement, santé	3 082	49 988	27,5 %	21,2 %	5 742

Source : Urssaf Caisse nationale, Insee comptes nationaux. Calculs : Pôle science des données.

2.3. Les recettes du versement mobilités sont dynamiques et en constante hausse depuis la fin des années 1990, de l'ordre de 5,7 % chaque année

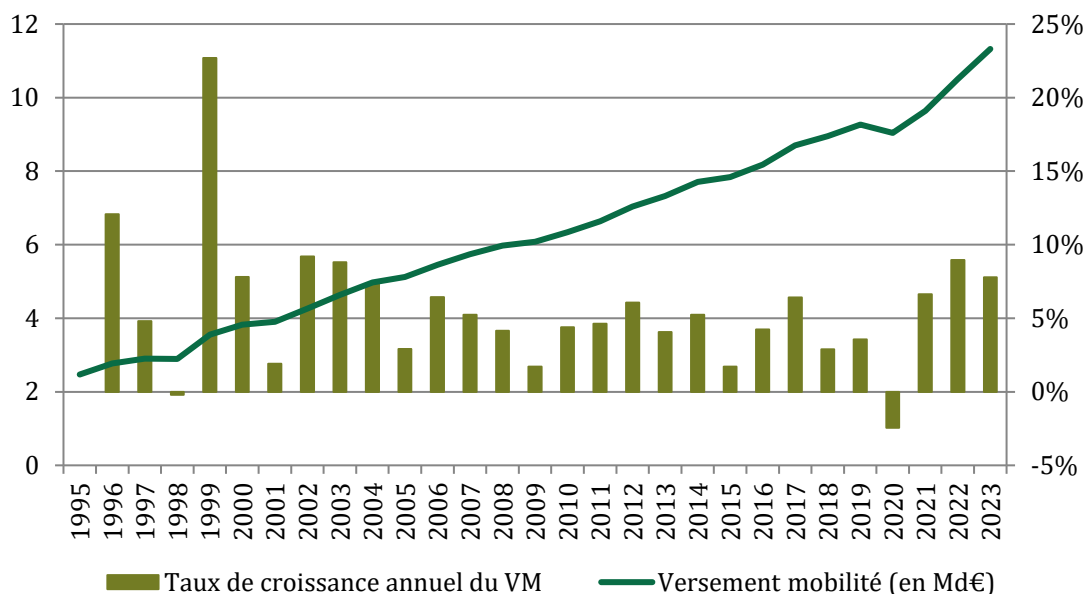
Selon les comptes nationaux de l'Insee, section impôts, le montant de recettes du versement mobilité au niveau national s'établit à 11,3 Md€²² pour l'année 2023 (cf. graphique 1). **Ce montant a doublé sur les quinze dernières années et connaît un taux de croissance annuel positif depuis 1996, de l'ordre de 5,7 % en moyenne.** Les années 1990 représentent la décennie d'élargissement de l'assiette du VM, avec un passage progressif du seuil de population minimal pour lever le versement transport de 20 000 habitants en 1992 à 10 000 habitants en 1999 : en considérant la période 2000-2023, afin de neutraliser l'effet d'élargissement de l'assiette géographique du VM, le taux de croissance annuel moyen atteint 4,8 %.

Le passage du seuil d'assujettissement de neuf à onze employés en 2016 ne semble pas avoir eu un effet significatif sur les recettes de VM, le taux de croissance des recettes du VM cette année-là ne présentant pas d'écart significatif à la moyenne. Cela s'explique par la compensation mise en place pour toutes les AOM levant du VM avant 2016²³.

²² La mission relève la différence de 0,1 Md€ entre ce chiffre de l'Insee et le chiffre issu des données Urssaf présenté à la section 1, sans pouvoir expliquer cette différence en termes de méthodologie de calcul. Une hypothèse formulée par la mission est que le chiffre de l'Insee intègre les contributions au VM du secteur agricole, qui sont recouvrées par la Mutuelle sociale agricole et pas par l'Urssaf.

²³ L'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a mis en place cette compensation, sous la forme d'un prélèvement sur recettes de l'État. Pour l'exercice 2023, cette compensation s'élève à 48 M€ (cf. arrêté du 16 septembre 2024 fixant les ratios et montants de compensation attribués à chaque autorité organisatrice de la mobilité pour l'année 2023).

Graphique 1 : Évolution des recettes taux de croissance annuel du versement mobilité 1995-2023



Source : Insee comptes nationaux. Calculs : Pôle science des données.

L'Urssaf caisse nationale a mis à disposition de la mission des données trimestrielles d'évolution de l'assiette et les cotisations de VM depuis 2006, qui permettent de caractériser la dynamique du VM. L'augmentation des recettes de VM est fortement corrélée à l'augmentation de l'assiette de cotisation et les recettes de VM suivent les variations infra-annuelles de l'assiette de cotisation²⁴ (graphique 2). Néanmoins, les recettes de VM tendent à être légèrement plus dynamiques que l'assiette de cotisation, avec un taux d'évolution annuel qui tend à être supérieur, même de manière significative ponctuellement, ce qui peut être lié à des hausses de taux de VM dans les AOM, notamment en Île-de-France (cf. graphique 3).

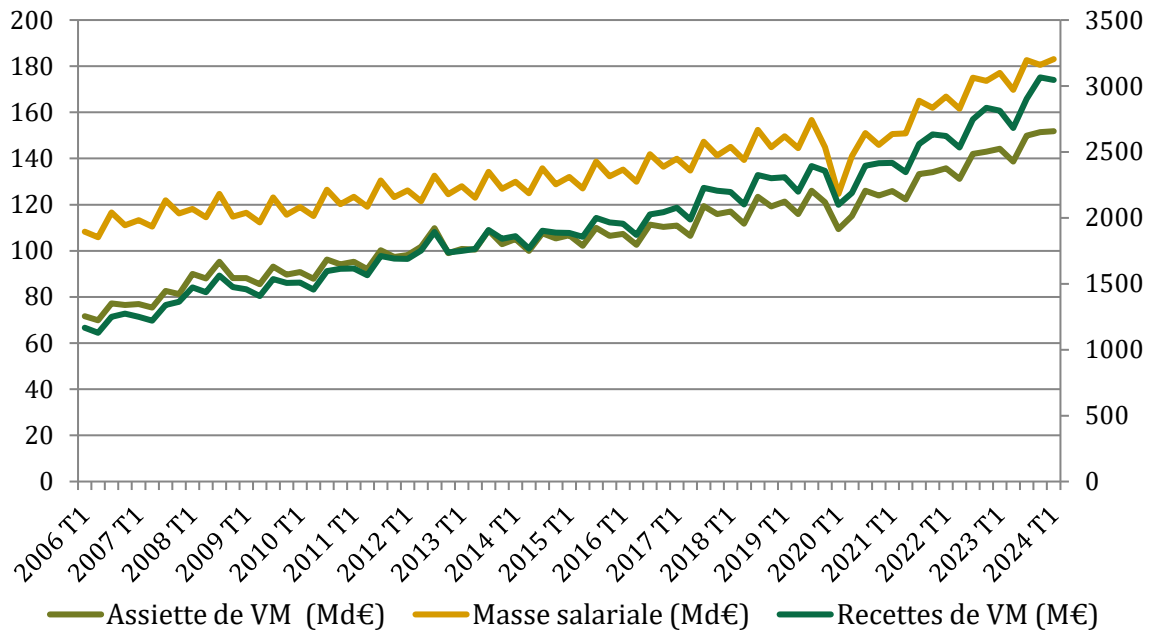
Les recettes de VM sont également fortement corrélées à la masse salariale du secteur privé (BMNA), avec un coefficient de corrélation de 0.98. **Les conditions de cotisation au VM qui excluent les établissements de moins de 11 salariés²⁵ ne modifient donc pas significativement la relation entre la masse salariale, l'assiette de cotisation et les recettes de VM.** Toutefois, le glissement annuel de la masse salariale trimestriel connaît des évolutions moins marquées que les recettes de VM (à l'exception de la période 2020-2022).

²⁴ La mission n'a pas pu mettre en évidence les causes de cette variation, qui fait que l'assiette de cotisation diminue entre le T1 et le T2 et le T2 et le T3 de chaque année : elle pourrait être liée aux processus déclaratifs.

²⁵ De plus, la création d'entreprises nouvelles donne lieu à des exonérations de cotisations sociales, par dégressivité des taux sur une période de sept ans selon le dispositif prévalant avant la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), et à une exonération totale pendant cinq ans dans le cadre de la loi Pacte (article 11 de la loi PACTE, qui révisé les règles de franchissement du seuil de 11 salariés qui déclenche l'assujettissement au versement mobilité).

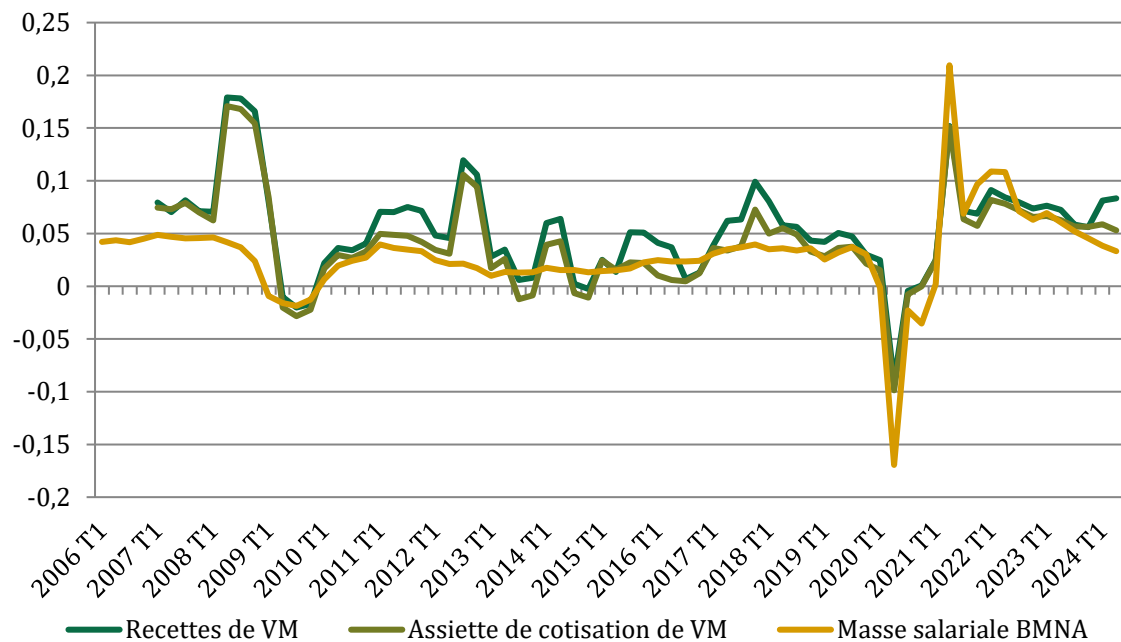
Annexe VI

Graphique 2 : Montants trimestriels des cotisations du VM, de l'assiette de cotisation du VM et de la masse salariale du secteur privé



Source : Urssaf Caisse nationale.

Graphique 3 : Glissement annuel des recettes de cotisations du VM, de l'assiette de cotisation du VM et de la masse salariale du secteur privé



Source : Urssaf Caisse nationale. Note : La série de glissement annuel de la masse salariale trimestrielle est corrigée des variations saisonnières.

2.4. Sur la base de deux méthodes de projections des recettes du VM, son rendement hors Île-de-France pourrait atteindre environ 6,5 Md€ en 2027

Comme évoqué *supra*, les recettes du VM augmentent au fil des ans, notamment sous l'effet d'une hausse de la masse salariale. Une projection des recettes du VM dans les années à venir est obtenue en appliquant l'hypothèse de hausse annuelle de la masse salariale contenue dans le programme de stabilité (PSTAB) 2024-2027 (cf. tableau 10). **D'après cette hypothèse, le montant total des recettes du versement mobilité en 2027 serait de 12,8 Md€ au niveau national, soit 1,6 Md€ supplémentaire par rapport à 2023, et de 6,5 Md€ pour le territoire national hors Île-de-France, soit 800 M€ de plus qu'en 2023.**

Tableau 10 : Projections d'évolution des recettes du VM à partir d'hypothèses d'évolutions de la masse salariale

Projections de la masse salariale et du rendement du VM	2024	2025	2026	2027
Taux de croissance de la masse salariale BMNA ²⁶ (PSTAB) (en %)	2,9	3,1	3,5	3,7
Rendement national du VM (en M€)	11 525	11 883	12 299	12 754
Rendement du VM hors IdF (en M€)	5 827	6 008	6 218	6 448

Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données.

Les séries temporelles des données que l'Urssaf Caisse nationale a mis à disposition de la mission permettent de développer une deuxième méthode de prévision de recettes de VM. Ces données sont caractérisées par des motifs de tendance et de saisonnalité²⁷. Un modèle SARIMA (cf. encadré 2) est donc utilisé afin de prendre en compte ces caractéristiques et établir des prévisions de recettes de VM allant du T3 2024 au T4 2027. Hors IdF, les prévisions à partir de ce modèle donnent des résultats proches de la méthode utilisant les hypothèses du PSTAB. **Ainsi, le montant total des recettes du versement mobilité hors IdF en 2027 serait de 6,5 Md€ (cf. tableau 11), avec un intervalle de confiance à 95 % entre 6,0 Md€ et 7,0 Md€.** En revanche, les prévisions du montant des recettes du VM au niveau national donnent des résultats significativement différents de ceux obtenus à partir des hypothèses du PSTAB. **Le montant total des recettes nationales de VM en 2027 serait de 14,7 Md€, avec un intervalle de confiance à 95 % compris entre 12,7 Md€ et 16,7 Md€.**

Cette dernière prévision est à prendre avec précaution car elle prolonge deux phénomènes récents qui n'ont pas vocation à perdurer :

- ♦ la hausse de la masse salariale depuis 2021 dans un contexte macroéconomique de forte inflation (cf. Graphique 3) ;
- ♦ l'augmentation du taux de VM de 2,95 % à 3,20 % en 2024 dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui concentrent une proportion significative de l'emploi au niveau national et donc des recettes de VM : le modèle a tendance à reproduire la hausse sur les années suivantes.

Tableau 11 : Prévisions des recettes de VM à partir d'un modèle SARIMA

-	2024	2025	2026	2027
Rendement national du VM (en M€)	12 205	13 009	13 813	14 617
Rendement du VM hors IdF (en M€)	6 013	6 187	6 331	6 497

Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données.

²⁶ Masse salariale des branches marchandes non agricoles (BMNA).

²⁷ La mission n'a pas pu identifier les causes de cette saisonnalité : elles semblent davantage liées aux processus de déclaration plutôt qu'à une tendance économique.

Encadré 2 : L'utilisation d'un modèle SARIMA pour prédire les recettes de VM

Le modèle SARIMA (Seasonal AutoRegressive Integrated Moving Average) est une extension du modèle ARIMA qui prend en compte la saisonnalité dans les séries temporelles. Le modèle ARIMA est un algorithme statistique utilisé pour l'analyse et la prévision de séries temporelles. L'objectif est d'estimer les paramètres du modèle de manière à ce que le modèle reproduise au mieux les données observées.

Le caractère autorégressif du modèle (AR) signifie que les valeurs passées de la série sont utilisées pour prédire la valeur actuelle. La composante intégrée (I) signifie que la série temporelle présente une tendance, et qu'elle est rendue stationnaire en appliquant une différence entre la valeur actuelle et les valeurs passées de la série. Enfin, la composante de moyenne mobile (MA) permet d'utiliser les erreurs passées de la prédiction pour ajuster les prédictions futures en comparant la moyenne mobile de la valeur prédite à la moyenne mobile de la valeur observée. Un modèle ARIMA est noté $ARIMA(p, d, q)$, où p , d , et q sont les ordres des composantes AR, I, et MA respectivement. Une valeur $p=2$ signifie que le modèle utilise la valeur des deux dernières périodes d'une série pour prédire la valeur de la période présente, une valeur de $d=2$ signifie que la série temporelle est différenciée deux fois pour devenir stationnaire et une valeur $q=2$ signifie que le modèle prend en compte les erreurs des deux dernières périodes pour ajuster la prédiction de la valeur actuelle.

Le modèle SARIMA combine les trois composantes des modèles ARIMA avec des paramètres saisonniers pour capturer les variations périodiques dans les données, comme la baisse des recettes de VM au T3 de chaque année dans le cas du VM. Un modèle SARIMA est noté $SARIMA(p, d, q)(P, D, Q)[s]$, où P , D , Q sont les ordres des composantes saisonnières et s est la période de la saisonnalité. Dans le cas des séries temporelles du VM fournies par l'Urssaf Caisse nationale, $s=4$ car le motif de saisonnalité se retrouve au T3 de chaque année et $D = 1$ car le modèle applique une différenciation saisonnière en soustrayant les valeurs de la même période de l'année précédente. L'estimation des paramètres de ces modèles se fait généralement par la méthode des moindres carrés ou la maximisation de vraisemblance.

Une fois les paramètres estimés, le modèle est évalué pour vérifier sa qualité, en examinant les résidus. Ceux-ci doivent être normalement distribués afin que le modèle ne tende pas être surestimer ou sous-estimer systématiquement les valeurs réelles. Ensuite, le modèle est utilisé pour prédire les valeurs futures pour lesquelles il n'existe pas d'observations, en l'occurrence ici les recettes de VM pour les périodes allant du T3 2024 au T4 2027.

Source : Pôle science des données.

3. L'analyse des taux effectifs de versement mobilité montre que quasiment toutes les métropoles ont atteint le plafond prévu par la loi, *a contrario* des gisements existent dans les zones moins denses

3.1. La mise en œuvre du versement mobilité, en termes de taux appliqué à la masse salariale, est variable sur le territoire national, il se concentre sur les métropoles et communautés urbaines

3.1.1. Toutes les métropoles et communautés urbaines lèvent le VM, la proportion diminue pour les communautés d'agglomération et atteint 12 % pour les communautés de communes

En dehors de l'Île de France et en excluant les communautés de communes où la Région a pris cette compétence, la mission dénombre 706 AOM locales dont 282 lèvent du VM (40 %) au 1^{er} janvier 2024. Trois raisons peuvent expliquer que les AOM ne lèvent pas le VM : elles n'atteignent pas le seuil de 10 000 habitants, elles n'ont pas mis en place de ligne régulière de transport, elles font ce choix de gestion. Le tableau 12 montre la ventilation des AOM levant ou non le VM en fonction de leur forme juridique.

Annexe VI

Tableau 12 : Nombre et catégorie juridique des AOM levant ou non le versement mobilité au 1^{er} janvier 2024 (hors Île-de-France)

Nombre et catégorie d'AOM	CA	CC	Métropole	CU	Syndicat	PETR	Commune	EP	COM	Total
Nombre AOM qui lèvent VM	168	58	16	13	24	1	0	2	0	282
Nombre qui ne lèvent pas VM	11	405	0	0	3	3	1	0	1	424
Total	179	463	16	13	27	4	1	2	1	706
Proportion des AOM levant du VM	93 %	13 %	100 %	100 %	89 %	50 %	0 %	100 %	0 %	40 %

Source : Mission, à partir de fichiers du GART et du Cerema.

Note de lecture : Communauté d'agglomération (CA), communauté de communes (CC), communauté urbaine (CU), pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), établissement public (EP), collectivité d'outre-mer (COM).

Au total, en 2024, 282 AOM (sur 641 AOM de plus de 10 000 habitants) et 10 communes²⁸ prélèvent du VM en dehors de l'Île-de-France. 33 autres EPCI ou communes prélevaient du VM par le passé mais n'en prélèvent plus au 1^{er} juillet 2024, car elles ont, par exemple, rejoint un autre ressort territorial.

Les proportions d'AOM levant du VM sont très différentes selon leur catégorie juridique (de 13 % pour les communautés de communes à 100 % pour les métropoles ou communautés urbaines). Ce taux s'explique par la taille et le caractère rural ou urbain des AOM concernées (cf. section 3.1.2). Ainsi, sur le territoire métropolitain, seulement 13 % des AOM de plus de 50 000 habitants ne prélèvent pas de VM. Cette proportion n'est plus que de 2 % parmi celles de plus de 100 000 habitants.

3.1.2. Toutes les AOM n'appliquent pas un taux de VM et les taux les plus élevés se retrouvent dans les métropoles et les communautés urbaines

Dans cette section, la mission s'intéresse aux taux de VM effectivement mis en œuvre par les AOM et les communes sur le territoire national. Chaque AOM peut fixer par délibération un taux de VM qui lui est propre : les taux de VM effectifs peuvent donc différer des taux plafonds prévus par la loi. Le suivi des taux en vigueur est assuré par l'Urssaf Caisse nationale, qui tient à jour un fichier en accès libre.

À partir du fichier de l'Urssaf Caisse nationale, la mission a pu décrire et analyser la distribution des taux de VM sur le territoire national et selon les catégories juridiques d'AOM. Bien que les taux soient supposés être uniformes au sein d'une AOM, plusieurs taux peuvent exister sur le ressort territorial d'une AOM car

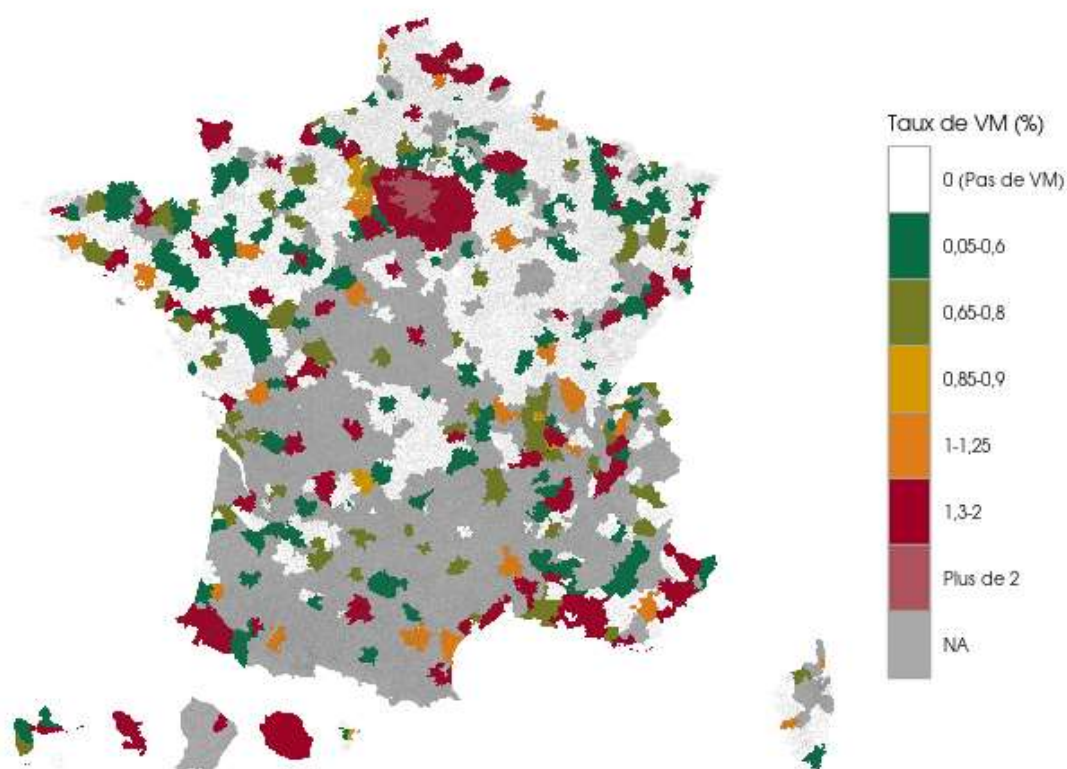
- ◆ conformément à l'article 1231-1 du code des transports, si une région a pris la compétence d'AOM pour une commune organisant déjà un service de transport avant le 1^{er} juillet 2021 et levant du VM à ce titre, la commune peut continuer à lever du VM ;
- ◆ dans le cas des AOM ayant une forme juridique d'établissements publics (SYTRAL ou Martinique Transport) ou de syndicat mixte, l'AOM peut décider de moduler le taux de VM d'un EPCI à l'autre la composant, sur la base d'un critère relatif à la densité de la population et au potentiel fiscal²⁹ : par exemple, dans le cas du SYTRAL, AOM de forme établissement public en charge de la mobilité sur le territoire du Rhône, est composé de neuf communautés de communes, deux communautés d'agglomération et de la Métropole de Lyon, un taux de VM propre à chaque groupement de communes est appliqué sur chaque ressort territorial.

En tenant compte des taux de base et des majorations, ainsi que des taux votés par chaque intercommunalité, il existe différents taux de VM effectifs (cf. carte 3).

²⁸ Ces dix communes sont dans le ressort d'AOM régionales. Elles prélèvent à un taux inférieur ou égal à 0,55 %.

²⁹ Références juridiques : article. 5722-7-1 du CGCT pour les syndicats mixtes AOM et article L. 1243-19 du code des transports pour le SYTRAL.

Carte 3 : Taux effectifs de VM par commune en octobre 2024



Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données. Note : Les parties en gris, marquées « NA », représentent les ressorts territoriaux des communautés de communes sur lesquels les Régions ont pris la compétence d'AOM locales, pour lesquels un taux de VM ne peut être appliqué. En blanc se trouvent les groupements de communes ayant pris la compétence d'AOM mais ne levant pas de VM, car ne remplissant pas les conditions requises pour fixer un taux de VM non nul, ou par choix de ne pas lever de VM.

Dans la carte ci-dessus, les taux de VM sont répartis par tranche³⁰, chaque tranche est constituée d'AOM aux caractéristiques variées en termes de taille de population et de mise en œuvre des majorations prévues par le CGCT (cf. section 1.1.1) :

- ◆ VM inférieur ou égal à 0,6 % : cela comprend des AOM de moins de 100 000 habitants sans mise en œuvre du bonus lié à un projet de transport collectif en site propre (« TCSP » dans la suite du document) et sans mise en œuvre du bonus lié à une commune touristique, mais aussi d'autres AOM, éligibles à un taux supérieur mais faisant le choix d'un taux réduit ;
- ◆ VM supérieur ou égal à 0,65 % et inférieur ou égal à 0,80 % : cela comprend essentiellement des AOM de moins de 100 000 habitants sans mise en œuvre du bonus lié à un projet de transport collectif en site propre (TCSP) mais ayant sur leur ressort une commune touristique, mais aussi d'autres AOM, éligibles à un taux supérieur mais faisant le choix d'un taux réduit ;
- ◆ VM supérieur ou égal à 0,85 % et inférieur ou égal à 0,90 % : il s'agit d'une AOM de moins de 100 000 habitants avec projet de TCSP et mise en œuvre du bonus correspondant mais aussi d'autres AOM, éligibles à un taux supérieur mais faisant le choix d'un taux réduit ;

³⁰ Les tranches sont basées sur des taux effectifs : par exemple, aucune AOM n'a un taux de VM dans la fourchette]0,6 %, 0,65 %[, de même pour]0,80 %, 0,85 %[,]0,90 %, 1,0 %[,]1,25 %, 0,3 %[.]

Annexe VI

- ◆ VM supérieur ou égal à 1,0 % et inférieur ou égal à 1,25 % : il s'agit des AOM de plus de 100 000 habitants sans projet de TCSP, mais aussi des AOM au-dessus de ce seuil démographique avec projet de TCSP mais faisant le choix d'un taux réduit, ou encore des AOM de moins de 100 000 habitants bénéficiant du bonus « commune touristique » et du bonus TCSP. Dans cette dernière catégorie figurent 4 AOM (communautés d'agglomération d'Ajaccio, Annemasse, Bastia et Dax) ;
- ◆ VM supérieur ou égal à 1,3 % et inférieur ou égal à 2,0 % : ce sont des AOM de plus de 100 000 habitants avec un projet de TCSP. Pour celles dont le taux atteint 2 % : ce sont des AOM de plus de 100 000 habitants avec un projet de TCSP et une commune touristique dans le ressort territorial, elles sont au plafond légal hors Île-de-France.

Les effectifs d'AOM par tranche figurent dans le tableau 13.

Tableau 13 : Nombre d'AOM par tranche de taux de versement mobilité en 2024

Tranche de VM	Nombre d'AOM de moins de 100 000 habitants	Nombre d'AOM de plus de 100 000 habitants	Total
Entre 0,05 et 0,60 %	118	4	122
Entre 0,65 et 0,80 %	55	7	62
Entre 0,85 % et 0,90 %	1	3	4
Entre 1,00 % et 1,25 %	4	20	24
Entre 1,45 % et 1,80 %	0	26	26
2,00 %	0	44	44
Total			282

Source : Mission, à partir de données du Cerema et de l'Urssaf Caisse nationale.

44 AOM de plus de 100 000 habitants (soit 42 % des AOM de cette catégorie) prélèvent au taux maximal de 2 %. Cinq AOM de moins de 100 000 habitants ont un taux de VM supérieur à 0,80 % ; peu d'AOM entre 50 000 et 100 000 habitants ont un projet de TCSP ou exploitent la marge de manœuvre qui leur est ainsi donnée. Parmi les 122 AOM qui prélèvent à un taux inférieur ou égal à 0,60 %, 54 % le font à un taux inférieur ou égal à 0,55 %, c'est-à-dire sans la majoration EPCI.

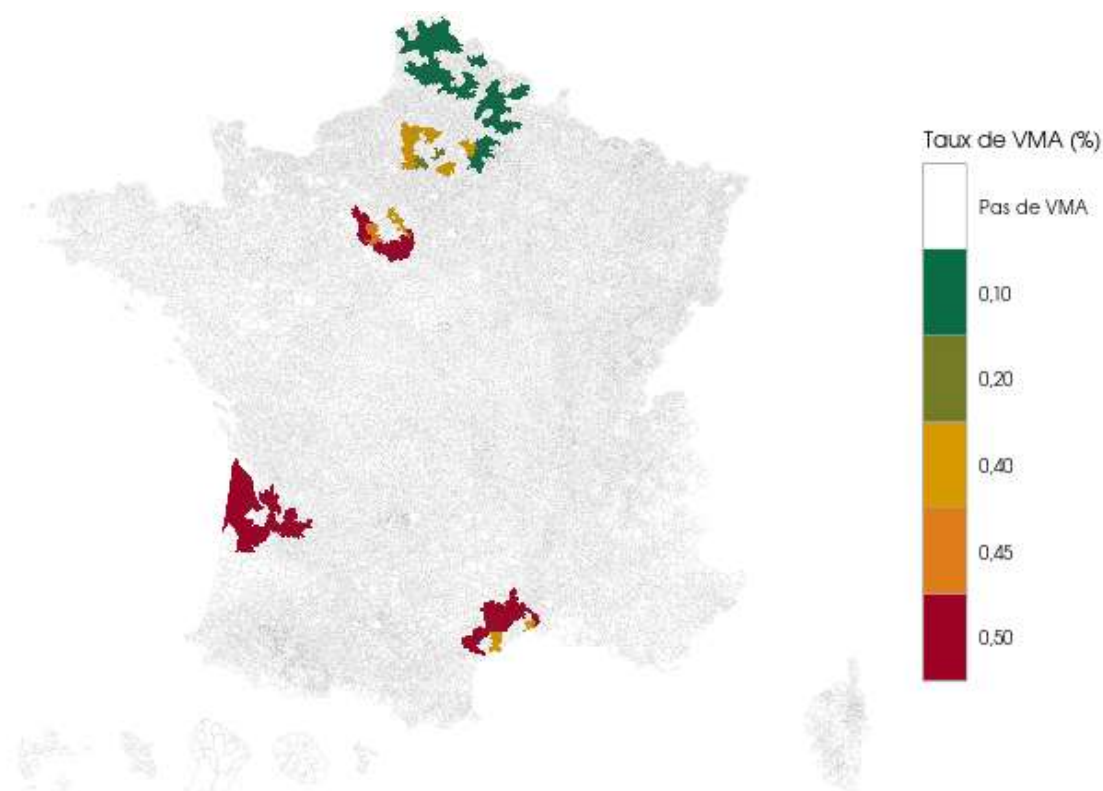
3.2. Le recours au versement mobilité additionnel reste limité

Dans cette section, la mission s'intéresse aux taux de VMA effectivement mis en œuvre par les syndicats mixtes SRU sur le territoire national.

Le recours au VMA sur le territoire national n'est mis en œuvre que dans cinq syndicats (cf. carte 4) :

- ◆ le syndicat mixte Hauts-de-France Mobilités ;
- ◆ le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise ;
- ◆ le syndicat mixte de coordination des transports collectifs d'Eure-et-Loir ;
- ◆ Nouvelle Aquitaine Mobilités ;
- ◆ le syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault.

Carte 4 : Taux effectifs de VMA par commune en 2024 en octobre 2024



Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données.

3.3. Les gisements de versement mobilité résultant de la mise en œuvre actuelle de taux inférieurs au plafond représentent 243 M€ par an, soit moins de 5 % de la recette totale de VM

Dans cette section, la mission a cherché à identifier des gisements de VM, c'est à dire des marges de manœuvre résultant de l'application actuelle sur certains territoires de taux de VM inférieurs au taux plafond théorique. Un gisement de VM est ainsi défini comme l'écart existant entre les recettes de VM aux taux maximums applicables selon la loi et les recettes actuelles.

Il n'existe pas de base de données « canonique » qui recense les taux plafonds de VM pour chaque AOM. Reconstituer les taux plafonds demande de disposer, pour chacune, d'informations sur la population de l'AOM, sur le statut d'intercommunalité de l'AOM et surtout, sur la présence d'une commune touristique sur le ressort territorial de l'AOM ainsi que sur l'existence d'un projet de transport collectif en site propre. Ces deux dernières informations permettent aux AOM d'appliquer les majorations au taux de VM de base mais constituent des données difficilement disponibles et mobilisables.

La mission a donc mené une analyse des taux plafonds à partir de données fournies par l'Urssaf Caisse nationale reconstituant les taux plafonds de manière empirique dans le cadre du suivi des recettes de VM.

L'analyse des taux plafonds permet à la mission de fournir une estimation³¹ des gisements de VM sans modification du cadre juridique du dispositif : il s'agit des marges résultant de l'usage de taux effectifs inférieurs au taux plafond. La mission estime qu'**exploiter ces gisements de VM rapporterait 243 M€ au niveau national (4,3 % du montant prélevé en 2023)**. Les taux de VM en vigueur en Île-de-France étant déjà au taux maximum applicable, ce gisement se répartit exclusivement hors Île-de-France.

Ce gisement de 243 M€ est calculé au sein du périmètre des AOM qui lèvent déjà le VM. Il tient compte des taux de VM spécifiques de certains groupements de communes au sein d'une AOM (cf. encadré 1 pour une explication de ce type de situation). Il n'a pas été possible de chiffrer le gisement pour les AOM qui ne lèvent pas le VM (par choix de gestion ou du fait du non-respect des conditions requises pour instaurer du VM) ou dans les ressorts territoriaux des communautés de communes dans lesquels la région a pris la compétence d'AOM locale. La mission n'a pas été en mesure de reconstituer des masses salariales éligibles au VM avec les données disponibles.

La décomposition du gisement de 243 M€ par structure juridique d'AOM figure dans le tableau 14. Le gisement provient essentiellement de l'usage de taux inférieurs aux taux plafonds au sein de communautés d'agglomération (157 M€ sur 243 M€, soit 65 %). Une partie de ces communautés d'agglomération est partie prenante d'un projet de SERM. La mission n'a pas pu estimer dans quelles proportions ce gisement est rattachable à ces communautés d'agglomération. En tout état de cause, la mobilisation de ce gisement au bénéfice des projets de SERM ne présente pas de caractère automatique et dépendra des projets et des accords pour leur financement.

La mission a estimé à 37 M€ le gisement sur le périmètre du SYTRAL dans l'agglomération lyonnaise. Les syndicats mixtes contribuent au gisement total à hauteur de 30 M€, parmi lesquels Valence Romans Mobilités (environ 10 M€) et le SMMAG pour l'agglomération grenobloise. Sur le ressort territorial de la CC du Grésivaudan, qui a transféré sa compétence d'AOM au SMMAG, le taux de VM est réduit par rapport au taux plafond de 2 %, ce qui conduit à un gisement d'environ 9 M€. Les gisements mis en évidence dans les ressorts territoriaux de syndicats mixtes ou d'établissements publics sont liés à la mise en œuvre des dispositions législatives³² permettant le maintien de taux plus bas, pendant une durée limitée, dans les ressorts territoriaux d'EPCI qui ont transféré leur compétence d'AOM à un syndicat mixte ou un établissement public.

Enfin, la mission relève que 12 % des AOM ont procédé à un relèvement du taux de VM sur leur ressort entre 2023 et 2024, ce qui montre que le gisement est dynamique d'une année sur l'autre et peut être partiellement consommé.

Tableau 14 : Décomposition du gisement de VM à droit constant résultant de l'application de taux de VM inférieurs aux taux plafonds, par type de structure juridique

Forme juridique AOM	Montant du gisement (M€)	Part dans le gisement total
CA	156,6	64,7 %
CU	5,4	2,2 %
CC	9,3	3,8 %
Commune non AOM	1,5	0,6 %
Établissement public	36,5	15,1 %
Métropole	3,4 ³³	1,4 %

³¹ Il s'agit d'une estimation sur la base des données disponibles : comme mentionné dans la description de la méthodologie, l'analyse des taux plafonds est rendue difficile par l'absence de base de données exhaustive et fiable : en particulier, l'éligibilité à la majoration « transport en commun en site propre » n'est pas aisée à établir.

³² L'article 2333-67 du CGCT permet des modulations possibles du taux en cas d'extension de périmètre d'un EPCI.

³³ Il s'agit du gisement sur le ressort territorial de la métropole de Toulon, qui est la seule métropole – AOM à ne pas être au plafond du versement mobilité.

Annexe VI

Forme juridique AOM	Montant du gisement (M€)	Part dans le gisement total
Syndicats mixtes	30,3	12,5 %
Total	243,0	100 %

Source : Urssaf Caisse nationale. Calculs : Pôle science des données.

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du Premier ministre	1
1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.3. Cabinet du ministre chargé du budget et des comptes publics.....	1
1.4. Cabinet de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation	1
1.5. Cabinet du ministre délégué auprès de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, chargé des transports	1
1.6. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES.....	2
2.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	2
2.1.1. Direction du budget (DB).....	2
2.1.2. Direction générale du Trésor (DG Trésor).....	2
2.1.3. Agence France Trésor (AFT)	2
2.1.4. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	2
2.1.5. Direction de la législation fiscale (DLF).....	3
2.1.6. Contrôle général économique et financier (CGefi).....	3
2.2. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.....	3
2.2.1. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).....	3
2.2.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).....	3
2.3. Ministère des transports.....	4
2.3.1. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)	4
2.4. Ministère de l'intérieur.....	4
2.4.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	4
2.4.2. Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)	4
2.5. Services du Premier Ministre.....	4
2.5.1. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE).....	4
3. ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	5
3.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône Alpes	5
3.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand Est	5
3.3. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Hauts-de-France	5
3.4. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Nouvelle-Aquitaine.....	5

3.5. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie	5
3.6. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	5
4. COLLECTIVITÉS ET ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS.....	6
4.1. Associations de collectivités.....	6
4.1.1. Régions de France	6
4.1.2. France urbaine.....	6
4.1.3. Intercommunalités de France.....	6
4.1.4. Départements de France.....	6
4.1.5. Groupement des autorités responsables de transport (Gart).....	6
4.2. Collectivités territoriales	6
4.2.1. Régions.....	6
4.2.2. Départements.....	8
4.2.3. Métropoles et EPCI.....	8
4.2.4. Syndicats de transport et syndicats mixtes SRU.....	10
5. AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS (ART).....	10
6. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ENTREPRISES ET ASSOCIATIONS	10
6.1. Établissements publics	10
6.1.1. Société des grands projets (SGP)	10
6.1.2. Société de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA)	11
6.1.3. Société du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)	11
6.1.4. Urssaf Caisse nationale	11
6.2. Opérateurs dans le domaine des transports.....	11
6.2.1. SNCF Groupe	11
6.2.2. SNCF Réseau.....	11
6.2.3. SNCF Gares & Connexions.....	11
6.2.4. SNCF Voyageurs	12
6.2.5. Transdev.....	12
6.2.6. Compagnie des Transports Strasbourgeois.....	12
6.3. Organismes financiers.....	12
6.3.1. Agence France locale (AFL).....	12
6.3.2. Banque des territoires.....	12
6.3.3. La Banque Postale.....	12
6.4. Associations représentatives	13
6.4.1. Mouvement des entreprises de France (Medef).....	13
6.4.2. Union des transports publics et ferroviaires (UTP).....	13
6.4.3. Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)	13
6.5. Organismes de recherche et d'expertise	13
6.5.1. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema).....	13
6.5.2. Institut de l'économie pour le climat (I4CE).....	13

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ M. Emmanuel Bossière, conseiller transports ;
- ◆ M^{me} Roxane Mestrius, conseillère budget ;
- ◆ M. Augustin Aoudjhane, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires.

1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ◆ M. Basile Thodoroff, conseiller entreprises, participations de l'État, industrie et énergie.

1.3. Cabinet du ministre chargé du budget et des comptes publics

- ◆ M. Paul-Armand Veillon, directeur adjoint de cabinet ;
- ◆ M^{me} Ingrid Barrat, conseillère budgétaire et synthèse des finances publiques.

1.4. Cabinet de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation

- ◆ M. George François Leclerc, directeur de cabinet.

1.5. Cabinet du ministre délégué auprès de la ministre du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, chargé des transports

- ◆ M^{me} Katayoune Panahi, directrice de cabinet ;
- ◆ M. Louis de Crevoisier, directeur de cabinet adjoint.

1.6. Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports

- ◆ M. Alexis Vuillemin, directeur de cabinet ;
- ◆ M^{me} Claire Rais Assa, directrice adjointe de cabinet ;
- ◆ M. Vivien Chbicheb, conseiller ferroviaire, transports collectifs et logistique ;
- ◆ M^{me} Claire Viellard, conseillère innovation, mobilités actives et partagées et stratégies de mobilité.

2. Administrations centrales

2.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1.1. Direction du budget (DB)

- ◆ M. Thomas Espeillac, sous-directeur écologie, logement et transports ;
- ◆ M. Bruno Patier, adjoint au sous-directeur écologie, logement et transports ;
- ◆ M. Cédric Peignat, chef du bureau des transports ;
- ◆ M^{me} Sophie Argence, adjointe au chef du bureau des transports.

2.1.2. Direction générale du Trésor (DG Trésor)

2.1.2.1. Sous-direction des politiques sectorielles

- ◆ M^{me} Aurore Bivas, cheffe du bureau transports et agriculture (Polsec 3) ;
- ◆ M^{me} Alexia Litschgy, adjointe à la cheffe du bureau transports et agriculture (Polsec 3) ;
- ◆ M^{me} Eléonore Delfortry, adjointe à la cheffe de bureau transports et agriculture (Polsec 3).

2.1.2.2. Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra)

- ◆ M. Jean Bensaïd, directeur ;
- ◆ M^{me} Lorraine Alix, directrice de projets ;
- ◆ M^{me} Elsa Wolf-Berthelay, directrice de projets ;
- ◆ M. Hadrien Bajolle, directeur de projets.

2.1.3. Agence France Trésor (AFT)

- ◆ M. Antoine Deruennes, directeur général ;
- ◆ M^{me} Julika Courtade-Gros, directrice générale adjointe ;
- ◆ M. Mathieu Marceau, chef du bureau de la trésorerie ;
- ◆ M. François-Xavier Bignon, trésorier.

2.1.4. Direction générale des finances publiques (DGFîP)

- ◆ M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice de la gestion comptable et financière des collectivités territoriales ;
- ◆ M^{me} Isabelle Oudet-Giamarchi, sous-directrice des missions foncières et de la fiscalité du patrimoine ;
- ◆ M^{me} Marina Fages, cheffe du bureau du cadastre ;
- ◆ M^{me} Séverine Fargeat-Lugnier, adjointe au chef de bureau GP2A (gestion et valorisation financières et fiscales locales et hospitalières) ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Anne Uteza, chargée de mission au bureau GP2A ;
- ◆ M. Olivier Gad, chargé de mission au bureau GP2A ;
- ◆ M^{me} Alexandra Maurin, adjointe au chef de bureau GP1A (affaires juridiques et institutionnelles locales et hospitalières) ;
- ◆ M. Thibaud Lorne, chargé de mission au bureau GP1A.

2.1.5. Direction de la législation fiscale (DLF)

- ◆ M. Laurent Martel, directeur ;
- ◆ M. Guillaume Denis, sous-directeur de la fiscalité locale ;
- ◆ M. Matthieu Deconinck, sous-directeur de la fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale ;
- ◆ M^{me} Roxane Morel, cheffe du bureau en charge de la coordination ;
- ◆ M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et études statistiques ;
- ◆ M. Guillaume Toumi, rédacteur au sein du bureau en charge de la fiscalité énergétique et environnementale et autres taxes sur le chiffre d'affaires ;
- ◆ M. Fabien Pezennec, rédacteur au sein du bureau en charge de la fiscalité énergétique et environnementale et autres taxes sur le chiffre d'affaires.

2.1.6. Contrôle général économique et financier (CGefi)

- ◆ M. Philippe Dupuis, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports ;
- ◆ M. Guillaume Lacroix, contrôleur général économique et financier.

2.2. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

2.2.1. Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

- ◆ M. Arnaud Zimmerman, inspecteur ;
- ◆ M. Guy Hascoët, inspecteur général ;
- ◆ M. Manuel Leconte, inspecteur général.

2.2.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- ◆ M. Mickaël Thiery, sous-directeur de l'action climatique ;
- ◆ M. Jérémie Benhamou, adjoint au chef du bureau marchés du carbone ;
- ◆ M^{me} Laetitia Hovine, adjointe au chef du bureau marchés du carbone.

2.3. Ministère des transports

2.3.1. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

- ◆ M. Rodolphe Gintz, directeur général ;
- ◆ M^{me} Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports ;
- ◆ M^{me} Sandrine Chinzi, directrice des mobilités routières ;
- ◆ M. Yves Duclère, adjoint à la sous-directrice du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services ;
- ◆ M. Pierre-Yves Appert, adjoint à la sous-directrice de la multimodalité, de l'innovation, du numérique et des territoires ;
- ◆ M. Édouard Parant, coordinateur national des SERM ;
- ◆ M. Eric Jeannière, chargé de mission décarbonation du parc de véhicules ;
- ◆ M. Simon Sénégas, chargé de mission modélisation des mobilités.

2.4. Ministère de l'intérieur

2.4.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ◆ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ◆ M^{me} Séverine Reymund, cheffe du bureau de la fiscalité locale ;
- ◆ M. Yoann Geneslay, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ;
- ◆ M. Matthieu Blet, chef de bureau de la stratégie, de la contractualisation et de l'évaluation ;
- ◆ M^{me} Élise Dassonville, adjointe à la cheffe du bureau des services publics locaux.

2.4.2. Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)

- ◆ M. Thomas Rougier, secrétaire général ;
- ◆ M. Nicolas Laroche, chargé de mission.

2.5. Services du Premier Ministre

2.5.1. Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

- ◆ M. Antoine Comte-Bellot, directeur de programme décarbonation ;
- ◆ M^{me} Victoria Siebert, directrice de programme territorialisation.

3. Administrations déconcentrées

3.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône Alpes

- ◆ M. Renaud Durand ; directeur régional délégué ;
- ◆ M. Antoine Goupil, chef de service délégué mobilités, aménagement et paysage ;
- ◆ M^{me} Céline Buffet, chargée de mission ferroviaire et mobilité.

3.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand Est

- ◆ M^{me} Laurence Feltmann, cheffe du service transports ;
- ◆ M^{me} Maryse Luxereau, adjointe au chef du pôle mobilités.

3.3. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Hauts-de-France

- ◆ M. Nicolas Morbé, directeur adjoint en charge de la supervision des transports et de la mobilité ;
- ◆ M. Nicolas Lenoir, chef du service infrastructures et mobilité ;
- ◆ M. Timothée de Pommerol, adjoint au chef du service infrastructures et mobilité.

3.4. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Nouvelle-Aquitaine

- ◆ M^{me} Isabelle Lasmoles, directrice adjointe en charge de l'aménagement du territoire ;
- ◆ M. Michel Duzelier, chef du service infrastructures, mobilité, transports ;
- ◆ M. Dominique Guichon, chargé de projets ferroviaires.

3.5. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie

- ◆ M. Alain Monteil, directeur régional adjoint ;
- ◆ M. Paul Joho, directeur des transports.

3.6. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes-Côte d'Azur

- ◆ M^{me} Frédérique Chaze, directrice adjointe ;
- ◆ M^{me} Nadia Fabre, cheffe du service transport, infrastructure, mobilités.

4. Collectivités et associations de collectivités

4.1. Associations de collectivités

4.1.1. Régions de France

- ♦ M. David Herrgott, conseiller transports.

4.1.2. France urbaine

- ♦ M. Franck Claeys, délégué adjoint ;
- ♦ M. Etienne Chaufour, directeur en charge des mobilités.

4.1.3. Intercommunalités de France

- ♦ M. Nicolas Laroche, responsable finances et fiscalité ;
- ♦ M^{me} Claire Delpech, responsable du pôle finances et fiscalité ;
- ♦ M^{me} Carole Ropars, responsable du pôle environnement et aménagement.

4.1.4. Départements de France

- ♦ M. Bernard Schmeltz, directeur général ;
- ♦ M. Philippe Herscu, directeur délégué aménagement du territoire.

4.1.5. Groupement des autorités responsables de transport (Gart)

- ♦ M. Alexandre Magny, directeur général ;
- ♦ M^{me} Florence Dujardin, directrice des affaires économiques et financières ;
- ♦ M^{me} Céline Sabatier, responsable de l'observatoire des réseaux de transport ;
- ♦ M. Ismaël Blondeau, chargé de mission à la direction des affaires économiques et financières ;
- ♦ M^{me} Mounia Grosjean, responsable économie des transports à la direction des affaires économiques et financières.

4.2. Collectivités territoriales

4.2.1. Régions

4.2.1.1. Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

- ♦ M. Victor Alonso, directeur général adjoint aux transports, mobilité et grands équipements ;
- ♦ M. Didier Biau, directeur des infrastructures et des grands équipements ;
- ♦ M. Nicolas Alla, chef du service des infrastructures ferroviaires et des pôles d'échange.

4.2.1.2. Région Bourgogne-Franche-Comté

- ♦ M. Laurent Moynac, directeur général adjoint chargé du pôle mobilités, territoires et transition écologique ;
- ♦ M. Pierre Ohleyer, directeur des mobilités et infrastructures.

4.2.1.3. Région Bretagne

- ♦ M. Fabrice Girard, directeur des transports et des mobilités.

4.2.1.4. Région Auvergne Rhône-Alpes

- ♦ M. Olivier Laurent, directeur des mobilités ferroviaires et aériennes ;
- ♦ M^{me} Anne Dubromel, responsable de service Grands projets et coordination de la direction des mobilités ;
- ♦ M^{me} Agnès Bonneville, directrice financière adjointe ;
- ♦ M^{me} Anne Fournier-Mercier, responsable de projet au sein de la direction des mobilités, en charge de la coordination des démarches de SERM ;
- ♦ M^{me} Sophier Molinier, responsable de pilotage budgétaire au sein de la direction des mobilités ferroviaires et aériennes ;
- ♦ M. Gilles Galland, directeur de projet du SERM Grenoblois.

4.2.1.5. Région Normandie

- ♦ M. Didier Pasant, directeur général adjoint transports et aménagement du territoire.

4.2.1.6. Région Hauts-de-France

- ♦ M^{me} Audrey Démaretz, directrice générale des services ;
- ♦ M. Nicolas Quinones-Gil, directeur général adjoint, responsable du pôle infrastructures et transports.

4.2.1.7. Région Nouvelle-Aquitaine

- ♦ M. Luc Federman, directeur général adjoint en charge du pôle transports, infrastructures, mobilités- et cadre de vie ;
- ♦ M^{me} Laurence Pariès, directrice des transports ferroviaires de voyageurs ;
- ♦ M. Didier Duchier, directeur des transports routiers de voyageurs ;
- ♦ M. Frédéric Tobler, chef du projet de SERM girondin.

4.2.1.8. Région Grand Est

- ♦ M. Nicolas Pernot, directeur général des services ;
- ♦ M. Julien Beccherle, directeur général adjoint chargé des mobilités ;
- ♦ M^{me} Julie Bocéréan, directrice de la délégation aux grands projets de mobilités durables ;

- ♦ M. Jérémy Paloty, directeur administratif et financier auprès du directeur général adjoint chargé des mobilités.

4.2.1.9. Région Occitanie

- ♦ M. Christophe Bazzo, directeur général adjoint chargé des mobilités ;
- ♦ M. Erwan Lamoine, directeur des mobilités, des infrastructures et du développement ;
- ♦ M. Régis Chanteau, directeur délégué des mobilités, des infrastructures et du développement ;
- ♦ M^{me} Elodie Boulogne, chargée de mission coordination des grands projets à la direction des mobilités, des infrastructures et du développement.

4.2.2. Départements

4.2.2.1. Département de la Haute-Garonne

- ♦ M. Ghislain Frambourt, directeur général délégué transition écologique et mobilités ;
- ♦ M. Emmanuel Sarrato, directeur transports et mobilités ;
- ♦ M. Loic Lotton, chef de projet grands projets partenariats.

4.2.2.2. Département de l'Isère

- ♦ M^{me} Séverine Battin, directrice générale des services ;
- ♦ M. Laurent Lambert, directeur général adjoint chargé de l'attractivité et des transitions.

4.2.3. Métropoles et EPCI

4.2.3.1. Métropole de Lille

- ♦ M^{me} Isabelle Andrivon, directrice générale déléguée en charge des réseaux, services, mobilité et transports ;
- ♦ M^{me} Béatrice Marchal, directrice générale adjointe en charge des finances.

4.2.3.2. Métropole de Bordeaux

- ♦ M. Fabrice Limare, adjoint à la directrice générale mobilités en charge des transports ;
- ♦ M. Marc Barrau, chargé de mission ferroviaire.

4.2.3.3. Métropole de Grenoble

- ♦ M. Jean-François Curci, directeur général des services ;
- ♦ M. Sylvain Chanzy, directeur général adjoint du pôle ressources ;
- ♦ M^{me} Anne-Sophie Leminoux-Licour, directrice des finances ;
- ♦ M^{me} Florence Vianey, chargée de mission auprès du directeur général des services sur les transports, la mobilité et le ferroviaire.

4.2.3.4. Métropole de Nice

- ♦ M. Emmanuel Petiot, directeur général adjoint des grands projets et transports ;
- ♦ M. Vincent Foucher, directeur général adjoint finances et domaine.

4.2.3.5. Métropole de Strasbourg

- ♦ M. Pierre des Roseaux, directeur des mobilités ;
- ♦ M. David Dubost, responsable du service autorité organisatrice des transports collectifs.

4.2.3.6. Métropole de Toulouse

- ♦ M. Etienne Bouvier, directeur général environnement et espace public ;
- ♦ M. Benjamin Delplanque, directeur des mobilités.

4.2.3.7. Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

- ♦ M^{me} Angela Prochilo-Dupont, directrice générale des services ;
- ♦ M^{me} Sabine Perret, directrice déléguée à l'aménagement du territoire ;
- ♦ M. Gérald Cipro, directeur des mobilités.

4.2.3.8. Communauté de communes du Grésivaudan

- ♦ M. Joris Benelle, directeur général des services ;
- ♦ M. Mathis Bugni, directeur de cabinet du président ;
- ♦ M. Pierre Hirigoyen, chargé de mission mobilités.

4.2.3.9. Communauté d'agglomération d'Haguenau

- ♦ M. Julien Moutier, directeur des mobilités.

4.2.3.10. Communauté d'agglomération du Muretain

- ♦ M Aurélien Turc, directeur général des services ;
- ♦ M. Denis Barrère, directeur des transports et mobilités.

4.2.3.11. Communauté d'agglomération de la Riviera Française

- ♦ M^{me} Valérie Prosillico, directrice générale des services ;
- ♦ M. Sylvain Michelet, directeur général des services techniques ;
- ♦ M. Philippe Pinoli, responsable des transports.

4.2.4. Syndicats de transport et syndicats mixtes SRU

4.2.4.1. Artois Mobilités

- ◆ M. Fabrice Sirop, directeur général ;
- ◆ M^{me} Stéphanie Hubinet, responsable des affaires financières ;
- ◆ M. Nathan Delguste, chargé d'études.

4.2.4.2. Hauts-de-France Mobilités

- ◆ M. Eric Quiquet, directeur général.

4.2.4.3. Syndicat mixte des mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG)

- ◆ M. Sylvain Laval, président ;
- ◆ M^{me} Barbara Martin, directrice générale des ressources et de la planification ;
- ◆ M. Vincent Caille, chargé de mission intermodalité et ferroviaire.

4.2.4.4. Syndicat mixte Tisséo Collectivités

- ◆ M. Antoine Bouvet, directeur général des services ;
- ◆ M. Vincent Georjon, directeur général adjoint des mobilités et ressources ;
- ◆ M. Mathieu Garcia, directeur juridique et financier.

5. Autorité de régulation des transports (ART)

- ◆ M. Jordan Cartier, secrétaire général ;
- ◆ M^{me} Geneviève Lallemand-Kirche, adjointe au secrétaire général ;
- ◆ M. Fabien Couly, directeur de l'observatoire des marchés ;
- ◆ M. Anthony Martin, adjoint au directeur de l'observatoire des marchés ;
- ◆ M^{me} Gaëlle Nguyen, directrice de la régulation sectorielle des transports en charge du ferroviaire.

6. Établissements publics, entreprises et associations

6.1. Établissements publics

6.1.1. Société des grands projets (SGP)

- ◆ M. Jean-François Monteils, président du directoire ;
- ◆ M. Frédéric Brédillot, membre du directoire ;
- ◆ M. Bernard Cathelain, membre du directoire ;
- ◆ M^{me} Anne-Céline Imbaud-de Trogoff, directrice du développement des transports territoriaux ;

Annexe VII

- ♦ M. Thomas Le Cour, directeur de cabinet du directoire ;
- ♦ M. Théo Debiegne, directeur adjoint de cabinet du directoire ;
- ♦ M. Quentin Léon, analyste fiscal et financier.

6.1.2. Société de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur (LNPCA)

- ♦ M. Folco Laverdière, directeur général.

6.1.3. Société du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)

- ♦ M. Guy Kauffmann, directeur général ;
- ♦ M. Adrien Cadier, directeur général adjoint finances.

6.1.4. Urssaf Caisse nationale

- ♦ M. Bertrand Decaix, directeur de cabinet du directeur général ;
- ♦ M. Alain Gubian, directeur des statistiques, des études et de la prévision ;
- ♦ M. Valentin Couble, directeur-adjoint à la direction comptable et financière ;
- ♦ M^{me} Anne-Laure Zennou, responsable du département des statistiques et de l'animation du réseau ;
- ♦ M^{me} Anna Gamondès, responsable de la cellule AOM.

6.2. Opérateurs dans le domaine des transports

6.2.1. SNCF Groupe

- ♦ M. Laurent Trevisani, directeur général délégué stratégie et finances ;
- ♦ M. Pierre Hausswalt, directeur de la stratégie ;
- ♦ M. Gabriel Poifoulot, analyste stratégique.

6.2.2. SNCF Réseau

- ♦ M. Matthieu Chabanel, président-directeur-général ;
- ♦ M. Alain Quinet, directeur de la stratégie ;
- ♦ M. Thomas Allary, directeur du programme SERM ;
- ♦ M. Olivier Rolin, directeur de projet ;
- ♦ M. Jean Fontvieille, responsable de missions au sein du programme SERM.

6.2.3. SNCF Gares & Connexions

- ♦ M. Raphaël Poli, directeur général adjoint ;
- ♦ M^{me} Nina Bourgier-Dupont, directrice du cabinet de la direction générale ;
- ♦ M^{me} Julie Reiner, secrétaire générale ;
- ♦ M. Stéphane Lerendu, directeur des grands projets et des SERM ;

- ♦ M. Antoine Guthmann, directeur finances et partenariats.

6.2.4. SNCF Voyageurs

- ♦ M. Jean-Aimé Mougenot, directeur TER délégué ;
- ♦ M. Éric Steil, directeur marketing et développement TER ;
- ♦ M^{me} Fatma Rahil, directrice finances, juridique et contrats TER.

6.2.5. Transdev

- ♦ M. Thierry Mallet, président directeur général ;
- ♦ M. Laurent Mazille, directeur des relations institutionnelles.

6.2.6. Compagnie des Transports Strasbourgeois

- ♦ M. Emmanuel Auneau, directeur général.

6.3. Organismes financiers

6.3.1. Agence France locale (AFL)

- ♦ M. Olivier Landel, directeur général ;
- ♦ M. Philippe Rogier, directeur institutions et territoires.

6.3.2. Banque des territoires

- ♦ M. Pierre Aubouin, directeur du département infrastructures et mobilité de la direction de l'investissement ;
- ♦ M^{me} Monique Agier, directrice investissement senior ;
- ♦ M. Vincent Vettier, directeur investissement senior ;
- ♦ M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts ;
- ♦ M. Hakim Lahlou, directeur du développement de la direction des prêts ;
- ♦ M. Bastien Champion, directeur du service public local et projets complexes à la direction des prêts.

6.3.3. La Banque Postale

- ♦ M. Serge Bayard, directeur général de la banque des entreprises et du développement local ;
- ♦ M. Luc-Alain Vervisch, directeur des études et de la recherche ;
- ♦ M. Emmanuel Esneu, directeur des financements d'actifs et de projets ;
- ♦ M^{me} Ana Catalina Macaya Vargas, directrice transaction banking.

6.4. Associations représentatives

6.4.1. Mouvement des entreprises de France (Medef)

- ♦ M. Bruno Arcadipane, vice-président en charge des adhérents ;
- ♦ M. Raphaël Guerra de Araujo, chargé de mission au pôle économie.

6.4.2. Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

- ♦ M^{me} Marie-Ange Debon, présidente ;
- ♦ M. Jean-Philippe Peuziat, directeur des affaires publiques ;
- ♦ M^{me} Stéphanie Lopez Azevedo, directrice des affaires économiques, techniques et prospective.

6.4.3. Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

- ♦ M. Bruno Gazeau, conseiller du président ;
- ♦ M. Marc Debrincat, délégué général ;
- ♦ M. Alain Richner, vice-président, en charge des mobilités urbaines ;
- ♦ M. Alain Roux, membre de l'association.

6.5. Organismes de recherche et d'expertise

6.5.1. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

- ♦ M. Stéphane Chanut, directeur du département mobilités, espace public, sécurité ;
- ♦ M. Gêrôme Charrier, responsable d'activité politiques et services de mobilité ;
- ♦ M. Nicolas Pitout, chef de projet gouvernance et financement des mobilités.

6.5.2. Institut de l'économie pour le climat (I4CE)

- ♦ M. François Thomazeau, directeur du programme collectivités et adaptation au changement climatique ;
- ♦ M. Hadrien Hainaut, responsable de l'unité sur le panorama des financements climat, la transition énergétique et la prospective ;
- ♦ M. Axel Erba, chargé de recherche.

PIÈCE JOINTE 1

Lettre de mission

Le Premier Ministre

CAB/2024D/32910

Paris, le

07 JUIN 2024

Madame Catherine SUEUR

Cheffe de service
de l'Inspection Générale des Finances (IGF)

Monsieur Paul DELDUC

Chef de service
de l'Inspection Générale de l'Environnement et
du Développement Durable (IGEDD)

Madame, Monsieur,

La planification écologique vise à réduire, d'ici à 2030, de 29 % les émissions de dioxyde de carbone dues aux mobilités. Pour atteindre cet objectif ambitieux, il est nécessaire de déployer les services express régionaux métropolitains (SERM) qui constituent une offre nouvelle à destination des millions de concitoyens qui habitent à 20, 30 voire 50 kilomètres des centres urbains, sans alternative à une mobilité carbonée. Offres multimodales articulées autour d'une infrastructure ferroviaire modernisée, les SERM intègrent de façon complémentaire car express, vélo, marche et covoiturage. Cette offre nouvelle s'est traduite par l'adoption de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

Plus largement, c'est sur l'ensemble des territoires, y compris dans les départements et régions d'outre-mer, que des solutions décarbonées doivent être mises en œuvre par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements.

Après les dispositifs de soutiens exceptionnels mis en place par l'État en réaction aux crises récentes, sanitaire et liée à la hausse des prix de l'énergie, il est aujourd'hui nécessaire d'identifier les marges de manœuvre financières des AOM dans cette perspective d'augmentation de l'offre.

Les associations de collectivités ont formulé de nombreuses propositions visant à accentuer le soutien de l'Etat à l'investissement local et augmenter les ressources fiscales affectées à la mobilité, en particulier le versement mobilité, sans toutefois parvenir à un consensus se traduisant concrètement dans la loi de finances pour 2024.

Le Gouvernement s'est également fixé des objectifs de réduction du déficit et de maîtrise de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, dont les trajectoires sont désormais inscrites dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2023-2027 adoptée à l'automne 2023. Elle prévoit le cadre financier pluriannuel pour l'ensemble des administrations publiques, y compris les administrations publiques locales. Le Gouvernement a enfin engagé depuis plusieurs années une baisse des impôts de production pesant sur les entreprises, qu'il compte poursuivre et dont vos travaux devront tenir compte.

Dans ce contexte, nous vous demandons dans un premier temps une analyse nationale des types de ressources dont bénéficient les AOM (locales et régionales) pour le financement des transports, en identifiant pour chacun d'entre eux ses avantages et inconvénients, et son poids relatif dans le modèle global de financement par rapport aux exemples étrangers pertinents. Vous proposerez les évolutions nécessaires à la pérennité de ce modèle et à sa mise en cohérence avec l'objectif de plein emploi et de baisse des impôts de production que s'est fixé le gouvernement.

Dans un second temps, nous vous demandons de dresser un panorama des situations des différentes autorités organisatrices de la mobilité. Ce panorama devra concerner :

- chacune des régions hexagonales et une région ultramarine particulièrement engagée en matière de développement de nouvelles formes de mobilités et pour laquelle la méthode spécifique d'analyse qui aura été développée par la mission pourrait servir de modèle à une déclinaison aux autres régions ultramarines ;
- un échantillon des autorités organisatrices de la mobilité locales, communautés de communes et communautés de communes participant à un syndicat mixte, représentatif en termes de :
 - surface et variété géographique (zone urbaine, rurale, de montagne, etc.) ; population couverte et densité ;
 - capacité à mobiliser, sur leur territoire, les ressources identifiées dans le premier temps de votre étude.

Pour chacune de ces autorités organisatrices de la mobilité vous analyserez les projets qu'elles portent en termes d'augmentation de leur offre de mobilité en distinguant les investissements d'infrastructures, les investissements dans le matériel roulant et les coûts d'exploitation.

Vous identifierez ensuite les leviers dont elles disposent aujourd'hui pour financer ces évolutions de l'offre et identifierez, en fonction de la nature et des montants des besoins non couverts, des recommandations sur l'évolutions de leurs recettes. Vous distinguerez celles qui supposent une mobilisation de recettes au niveau local, en lien direct ou indirect avec l'évolution de l'offre, de celles qui relèvent d'une logique nationale de financement, en tenant compte de la contrainte renforcée qui s'exerce sur les finances publiques.

Vos propositions s'attacheront également à permettre le renforcement de la coordination et la coopération entre autorités organisatrices. En particulier, vous étudierez la possibilité de financements conventionnés, et évalueriez le rôle potentiel des contrats opérationnels de mobilité et celui des syndicats mixtes sous l'angle des compétences exercées, de la gouvernance, et des ressources financières. Enfin, vous tiendrez compte de l'acceptabilité politique de vos propositions et de leur cohérence par rapport à la politique économique menée par le gouvernement depuis 2017, en particulier sur s'agissant de la baisse du coût du travail et des impôts de production.

Pour mener à bien cette mission, vous associerez l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations d'usagers et les AOM. A ce titre, nous vous demandons d'analyser les propositions portées par leurs associations et notamment le GART. Vous pourrez enfin éclairer vos propositions d'exemples tirés d'autres pays, notamment ceux parvenant à financer des systèmes de transports collectifs urbains décarbonés et de qualité en sollicitant prioritairement les usagers du service.

Votre rapport devra nous être remis avant le 1er septembre, et une restitution intermédiaire s'agissant de la première partie seulement pour le 1^{er} juillet.

Nous vous demandons également de prévoir une mobilisation de la mission que vous aurez constituée pour préparer et participer à l'animation de la « conférence nationale de financement des SERM ».



Gabriel ATTAL

PIÈCE JOINTE 2

Note de la DAJ des ministères économiques et financiers

Saisine de la DAJ dans le cadre d'une mission IGF-IGEDD sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité

Le recours à la Société des Grands Projets (SGP) en amont de la délivrance du statut de services express régionaux métropolitains (SERM) et sa désignation comme maître d'ouvrage par l'Etat ou les collectivités territoriales doivent donner lieu à la conclusion de marchés publics lorsque cela est fait à titre onéreux. Cette désignation s'apparente également à un mandat de maîtrise d'ouvrage publique et est, par conséquent, soumise aux dispositions de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) codifiées dans le code de la commande publique.

Un tel mandat pourrait être conclu de gré à gré entre une collectivité territoriale et la SGP sur le fondement de la coopération public-public, dans certaines conditions.

Pour exercer les missions de coordination de maîtrise d'ouvrage, la SGP n'a pas besoin d'être remise en concurrence puisque l'exercice de cette prestation implique qu'elle ait été préalablement désignée maître d'ouvrage après adjudication. .

Dans le cadre de leur mission conjointe sur le financement des autorités organisatrices de la mobilité, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) interrogent la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers sur l'extension des compétences de la Société des Grands Projets (SGP) dans le cadre de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (ci-après loi SERM). Avant la promulgation de la loi SERM, la SGP anciennement Société du Grand Paris, assurait la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement relatives à la réalisation des infrastructures du réseau du transport public du Grand Paris¹. La loi SERM a étendu la compétence de la SGP en lui permettant d'intervenir dans le déploiement des services express régionaux métropolitains (SERM) et d'être désignée maître d'ouvrage à cet effet.

1. L'accompagnement de la SGP auprès des régions et des AOM en amont de l'obtention du statut de SERM doit faire l'objet d'un marché public sauf si cette prestation est effectuée à titre gratuit

La SGP peut intervenir en amont de la délivrance du statut de SERM pour assister les régions et les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité (AOM) dans l'élaboration de la proposition visant à obtenir ce statut². Cette intervention s'effectue sur décision du ministre des transports à la demande de la région concernée et des AOM qui contribuent au financement de ce service de transport, conjointement avec SNCF Réseau et sa filiale compétente.

Les marchés publics sont des contrats par lesquels un acheteur soumis au code de la commande publique confie, à titre onéreux, à un opérateur économique la réalisation de prestations répondant à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services³. S'agissant du critère de l'onérosité, pour caractériser un contrat de la commande publique, l'avantage financier consenti par la personne publique doit être la contrepartie directe de la

¹ Article 15 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

² Article 20-3, I, A de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

³ Article L. 1111-1 du code de la commande publique.

prestation réalisée pour répondre à ses besoins⁴.

Lorsque le ministre chargé des transports accepte la demande de la région ou des AOM pour que la SGP intervienne auprès d'eux, celle-ci peut le faire à titre gratuit en assurant cette mission avec ses ressources propres. Pour ce faire, la SGP ne peut pas utiliser les impositions de toute nature lui étant affectées antérieurement à la loi SERM, qui sont exclusivement réservées au financement du Grand Paris⁵. Dès lors, la SGP ne peut financer la réalisation de ces prestations que par des ressources financières autres que celles précitées, notamment par l'emprunt⁶, afin d'offrir à titre gratuit. La loi n'impose pas aux régions et aux AOM un concours financier au bénéfice de la SGP lorsqu'elles la sollicitent. Dans ce cas, la SGP n'assiste pas la région et les AOM à titre onéreux et le recours à son expertise n'est pas qualifiable de marché public de services au sens du code de la commande publique.

En revanche, si la région et les AOM décidaient de financer, par un biais ou un autre⁷, la SGP pour qu'elle les accompagne dans l'établissement de leur proposition en vue d'obtenir le statut de SERM, cette convention serait qualifiable de marché public : le critère de l'onérosité serait rempli, y compris si ce financement ne correspondait qu'à un remboursement partiel des frais que la SGP expose⁸.

2. La désignation de la SGP comme maître d'ouvrage au sens de la loi du 3 juin 2010 précitée ne peut être faite par un acheteur que sous la forme d'un mandat de maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage publique est régie par le chapitre II du titre II du livre IV du CCP. Ces dispositions résultent de la codification dans le code de la commande publique de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Les collectivités territoriales et l'Etat sont des maîtres d'ouvrage publics soumis au code⁹ et ne peuvent déléguer cette responsabilité que par transfert, mandat, marché de partenariat, contrats de concession ou certains marchés publics globaux.

Le transfert de maîtrise d'ouvrage ne concerne que le cas où plusieurs maîtres d'ouvrage au sens du code de la commande publique sont co-maîtres d'ouvrage et souhaitent désigner lequel d'entre eux exercera les responsabilités de maître d'ouvrage unique¹⁰.

⁴ CJUE, 25 mars 2010, *Helmut Müller*, C-451/08, pt 48 ; v. aussi CJUE, 10 septembre 2020, *Tax-Fin-Lex d.o.o.*, aff. C-367/19, pt. 25 ; CJUE, 18 octobre 2018, *IBA Molecular Italy*, aff. C-606/17, pt. 28.

⁵ Article 20-4, IV de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

⁶ Articles 20-4, I et 9, 3° de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris permettent au SGP de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses relatives à ses missions.

⁷ Article 9, 4° de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris inclut dans les ressources du SGP, « les autres dotations, subventions, avances ou participations apportées par l'Etat et les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations apportés par l'Union européenne, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ou toute autre entité, sous forme de terrains, d'ouvrages ou d'espèces ».

⁸ Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a pu juger qu'« un contrat ne saurait échapper à la notion de marché public du seul fait que sa rémunération reste limitée au remboursement des frais encourus pour fournir le service convenu » (CJUE, 19 décembre 2012, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce*, Aff. C-159/11, pt. 29 – pour une application de cette jurisprudence y compris lorsque le contrat ne prévoit que le remboursement d'une partie des frais exposés, voir les conclusions de l'Avocat général Wahl sous CJUE, 11 décembre 2014, *Azienda Sanitaria Locale N. 5 «Spezzino»*, Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (ANPAS), Aff. C-113/13, pts. 25 à 28).

⁹ Article L. 2411-1 du code de la commande publique.

¹⁰ Articles L. 2422-12 et L. 2422-13 du code de la commande publique.

La désignation de la SGP comme maître d'ouvrage délégué ou, plus justement, comme mandataire du maître d'ouvrage, telle que prévue au B de l'article 20-3 précité, semble correspondre à l'hypothèse d'un mandat de maîtrise d'ouvrage.

Les attributions possibles¹¹ du mandataire de maîtrise d'ouvrage et le contenu du mandat¹² sont également strictement définis dans le code de la commande publique. Ainsi le maître d'ouvrage public ne peut déléguer certaines tâches comme l'élaboration du programme, la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle, le financement de l'opération et le choix du processus de réalisation.

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a déjà jugé qu'un contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage est un marché public s'il est conclu à titre onéreux et qu'il ne peut alors être réservé à certains opérateurs économiques¹³. Dans ces conditions, l'article 20-3 précité ne peut être interprété comme faisant de la SGP le seul titulaire potentiel d'un tel contrat, sauf à démontrer qu'elle est le seul opérateur économique susceptible de le faire.

Il semble donc que la formule « désigner maître d'ouvrage » reprise dans loi de 2010 sur le Grand Paris modifiée par la loi SERM désigne le mandat de l'Etat ou des collectivités territoriales à la SGP. Il ne transparaît pas de la loi SERM et des travaux parlementaires que le législateur ait prévu une dérogation spécifique aux dispositions du code relatives à la maîtrise d'ouvrage publique lorsque l'Etat et les collectivités désignent la SGP comme maître d'ouvrage délégué dans le cadre de projets SERM.

Toutefois, les projets de SERM peuvent impliquer, pour certaines opérations spécifiques, des maîtres d'ouvrage privés comme la SNCF pour des gares de voyageurs, des pôles d'échanges multimodaux ou encore des ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire. Puisque la SNCF n'est pas soumise aux dispositions du livre IV de la deuxième partie de la partie législative du code, lorsque la SGP est désignée maître d'ouvrage délégué de ces infrastructures en lieu et place de la SNCF par arrêté du ministère chargé des transports, il ne s'agit pas d'une délégation de maîtrise d'ouvrage publique mais une délégation de maîtrise d'ouvrage privée. Les restrictions prévues par le code de la commande publique issues de l'ancienne loi MOP ne trouvent alors pas à s'appliquer.

3. La SGP ne peut pas être désignée maître d'ouvrage délégué sans procédure de publicité et mise en concurrence, sauf si le contrat est dépourvu de caractère onéreux ou si les conditions de la coopération public-public sont réunies

La SGP peut être désignée maître d'ouvrage délégué pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national et des nouveaux pôles d'échanges multimodaux et gares de voyageurs, à l'exclusion d'infrastructures qui relèvent de la compétence de SNCF Réseau comme les ouvrages du réseau ferré national déjà en exploitation¹⁴. Elle peut également l'être pour des projets concernant la réhabilitation de lignes ferroviaires non utilisées depuis 5 ans destinées à

¹¹ [Article L2422-6 du code de la commande publique.](#)

¹² [Article L2422-7 du code de la commande publique.](#)

¹³ [CJUE, 20 octobre 2005, Commission c/ République française, Aff. C-264/03, pts 35 à 38 : dans cette affaire, la Cour a censuré l'article 4 de la loi MOP, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui réservait la possibilité de déléguer la maîtrise d'ouvrage à quelques personnes morales de droit français.](#)

¹⁴ [Article 20-3, I, B, 1° de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.](#)

s'intégrer dans le réseau ferroviaire national¹⁵. Cette désignation se fait par arrêté du ministre chargé des transports, à la demande de la région et des AOM concernées.

Les ouvrages réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la SGP sont acquis par elle, au nom et pour le compte de l'Etat, le cas échéant par voie d'expropriation ou de préemption, et sont confiés, à leur réception, à SNCF réseau pour être incorporés au réseau ferré national¹⁶, propriété de l'Etat gérée par SNCF réseau¹⁷.

En matière de commande publique, la CJUE considère qu'un contrat vise à satisfaire le besoin d'un acheteur lorsqu'il recèle pour lui un « intérêt économique direct »¹⁸. Cet intérêt économique direct est caractérisé notamment lorsque le contrat concerne des ouvrages qui ont vocation à devenir la propriété de l'acheteur¹⁹.

La désignation par l'Etat de la SGP comme maîtrise d'ouvrage à la demande de la région ou d'AOM semble devoir donc être soumise au code de la commande publique étant donné que la SGP serait maître d'ouvrage d'infrastructures qui deviendraient des propriétés de l'Etat. Cette désignation ne serait cependant pas un marché public si la SGP finance ces missions par l'emprunt et pas par des ressources supplémentaires que lui donnerait l'Etat à cet effet, en l'absence de caractère onéreux du contrat.

3.1. Cette désignation ne semble pas pouvoir se faire de gré à gré sur le fondement d'un droit exclusif

L'article L. 2512-4 du code de la commande publique prévoit que les marchés publics de services peuvent être conclus sans application des règles de publicité et de mise en concurrence préalables que ce code prévoit lorsqu'il est conclu avec un titulaire qui est un acheteur au sens du code et qui bénéficie, en vertu d'une disposition légalement prise, d'un droit exclusif, à condition que cette disposition soit compatible avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'extension des compétences de la SGP pour ces missions de maîtrise d'ouvrage n'a pas pour effet de lui conférer un droit exclusif sur ces prestations. La loi SERM permet à la SGP d'exercer la mission de maîtrise d'ouvrage dans un périmètre restreint sans que cela fasse obstacle à ce que d'autres opérateurs économiques soient choisis pour les mêmes missions.

De plus, en matière d'intervention sur le réseau ferré national, le monopole qui s'y rattache ne concerne que les infrastructures et les installations de service en exploitation qui sont expressément exclues du périmètre d'action de la SGP. Seule SNCF réseau peut intervenir sur le réseau ferroviaire national en cours d'exploitation²⁰ et la loi SERM n'a pas permis que ce droit exclusif soit temporairement transféré à la SGP.

Au contraire, le législateur a veillé à ce que le monopole de la SNCF réseau soit préservé et à ce qu'il n'y ait aucune immixtion possible de la SGP. Comme le précise le rapport sur la loi SERM établi au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale : « *il est bien précisé que la SGP n'est pas compétente en matière de maîtrise d'ouvrage portant sur les infrastructures et les installations de service déjà en*

¹⁵ [Article 20-3, I, B, 2° de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.](#)

¹⁶ [Article 20-3, I, C de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.](#)

¹⁷ [Article L2111-1 du code des transports.](#)

¹⁸ [CJUE, 25 mars 2010, préc.](#)

¹⁹ [Ibid., p.50](#) « Cet intérêt économique est clairement établi lorsqu'il est prévu que le pouvoir adjudicateur deviendra propriétaire des travaux ou de l'ouvrage faisant l'objet du marché ».

²⁰ [Article L2111-9 du code des transports.](#)

exploitation. Le monopole de SNCF Réseau n'est donc pas remis en cause »²¹. Le Sénat a partagé cette volonté en considérant « qu'il est fondamental de ne pas "archipeliser" le réseau, la commission a réaffirmé la ligne claire de répartition des interventions entre la SGP et SNCF Réseau, cette dernière, en tant que gestionnaire d'infrastructure, étant naturellement la seule à pouvoir intervenir sur le réseau en exploitation »²².

Ainsi, la SGP ne bénéficie d'aucun droit exclusif pour ses missions de maîtrise d'ouvrage sur les infrastructures nouvelles ou non exploitées depuis 5 ans ayant pour vocation à être incorporées au réseau ferré national. Pour confier ces prestations dans l'hypothèse où elles seraient réalisées à titre onéreux, l'Etat doit obligatoirement mener au préalable une procédure de publicité et mise en concurrence en conformité avec les dispositions du code de la commande publique.

3.2. La désignation de la SGP comme maître d'ouvrage délégué par les collectivités territoriales ne peut être faite sans publicité ni mise en concurrence au titre d'une relation de quasi-régie conjointe

Les autres désignations de la SGP comme maître d'ouvrage sur des projets de SERM se font directement par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents sans intervention d'un arrêté du ministère chargé des transports. Cette désignation directe est prévue pour trois cas²³ :

- pour des projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec l'une des lignes de transport public du service express régional métropolitain ;
- pour les nouveaux ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire ;
- pour les lignes ferroviaires dont la propriété ou la gestion leur a été transférée.

La désignation de la SGP comme maître d'ouvrage dans ces hypothèses par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents constitue un marché public de services qui doit être attribué après une procédure de publicité et mise en concurrence s'il est conclu à titre onéreux.

Une relation de quasi-régie entre un pouvoir adjudicateur et une entité qu'il contrôle est établie, en application de l'[article L. 2511-1](#) du code de la commande publique, lorsque trois conditions cumulatives sont remplies :

- le pouvoir adjudicateur qui attribue le marché doit exercer sur l'entité titulaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- l'entité contrôlée ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés, sauf exceptions ;
- l'entité contrôlée doit effectuer un minimum de 80% de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le ou les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle.

La notion de contrôle analogue conjoint est définie par l'article L. 2511-4 du code de la

²¹ Assemblée nationale, [Rapport n° 1290 de M. Jean-Marc ZULESI](#), fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 31 mai 2023, p. 27.

²² Sénat, [Rapport n° 44 \(2023-2024\) de M. Philippe TABAROT](#) fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 18 octobre 2023, p.8.

²³ [Article 20-3, I, B, 3° à 5° de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.](#)

commande publique. Il est reconnu dans les conditions suivantes : « (...) / 1° Les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ; / 2° Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ; / 3° La personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ».

En l'espèce, le conseil de surveillance de la SGP est composé de 21 membres dont 11 représentants de l'Etat et 10 élus des collectivités territoriales nommés pour une durée de cinq ans renouvelables ou pour la durée de leur mandat²⁴. Ce conseil contrôle la gestion de la SGP²⁵ et agit en tant qu'organe délibérant de cet établissement public²⁶.

Le fait que les représentants des collectivités territoriales qui siègent au sein de cet organe ne représentent pas la majorité des membres de ce conseil ne fait pas, à lui seul, obstacle à ce qu'il puisse être reconnu un contrôle analogue, en cas de quasi-régie conjointe. Comme le souligne l'avis du Conseil d'Etat relatif à la quasi-régie entre l'Etat, les collectivités territoriales et le CEREMA, le critère du contrôle analogue s'apprécie alors collectivement et il n'est pas « pas indispensable que chaque autorité détienne, à elle seule, un pouvoir de contrôle individuel sur l'organisme »²⁷. Toutefois, « la représentation au sein du conseil d'administration de l'entité contrôlée peut n'être ni nécessaire, ni suffisante à l'exercice d'un contrôle effectif »²⁸.

Or, dans cet avis, le Conseil d'Etat souligne que « le seul organe décisionnel du CEREMA est son conseil d'administration chargé de régler « par ses délibérations les affaires de l'établissement ». Les collectivités territoriales y sont représentées par cinq élus nommés par les ministres de tutelle sur la proposition respective de l'association des maires de France, de l'assemblée des communautés de France, de l'assemblée des départements de France, de l'association des régions de France et de la fédération des villes moyennes. Le Conseil d'Etat estime que compte tenu de leur mode de désignation, la représentativité de ces élus est insuffisante au regard des exigences exposées aux points 5 à 7 relative s à la représentation de chacun des pouvoirs adjudicateurs et à l'intensité du contrôle qu'ils doivent opérer, lesquelles imposent que chaque collectivité doit pouvoir désigner elle-même son ou ses représentants au sein des organes décisionnels »²⁹.

En l'espèce, l'article 3 du décret n° 2013-938 précité dispose que le conseil de surveillance de la SGP est composé de « 1° Onze représentants de l'Etat (...); / 2° Le président du conseil régional d'Ile-de-France ; / 3° Les présidents des conseils départementaux des huit départements de la région Ile-de-France ; / 4° Un maire d'une commune de la région Ile-de-France ou un président d'établissement public de coopération intercommunale de cette région ». Dans ces conditions, s'il est possible de reconnaître une quasi-régie conjointe entre la région d'Ile-de-France et les huit départements de la région Ile-de-France, d'une part, et la SGP, d'autre part, il n'est pas possible de reconnaître une telle relation entre les autres collectivités territoriales et cette entité.

Ainsi, le mode de gouvernance de la SGP ne confère pas aux collectivités territoriales autres que la région Ile-de-France et les départements qui la composent un contrôle analogue à celui

²⁴ [Article 3 du décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris.](#)

²⁵ [Article 8 du décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris.](#)

²⁶ [Article 9 du décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris.](#)

²⁷ Avis, CE, 17 septembre 2019 relatif aux conditions d'établissement d'une relation de quasi-régie conjointe entre l'Etat et certaines collectivités territoriales et groupements de collectivités, d'une part, et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) d'autre part, n° 398604, pt. 7 (non publié).

²⁸ Idem.

²⁹ Même avis, pt. 12.

qu'elles exercent sur leurs propres services. Dès lors, il n'y a pas de relation de quasi-régie, même conjointe, entre elles et la SGP.

3.3 Cette désignation pourrait être opérée sans publicité ni mise en concurrence préalables sur le fondement de l'article L. 2511-6 du code

En application de cette disposition, peuvent être conclus de gré à gré les marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- 1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ;
- 2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 2511-5.

Cette coopération peut porter sur « tous les types d'activités liées à l'exécution de services et à l'exercice de responsabilité confiées aux pouvoirs adjudicateurs participants ou assumées par eux, telles que des missions obligatoires ou volontaires relevant d'autorités locales ou régionales ou de services confiés à des organismes particuliers par le droit public »³⁰, y compris les activités supports permettant la bonne exécution de ces services ou responsabilités³¹.

La CJUE indique que la mission d'intérêt général doit être commune aux personnes publiques contractantes, de sorte que se trouvent exclus tous les cas où une mission serait simplement confiée unilatéralement par une personne publique à une autre et où la première se bornerait à jouer un rôle d'auxiliaire pendant que la seconde prendrait en charge l'ensemble de la mission³².

Néanmoins, la Commission européenne estime que le contrat doit impliquer une exécution conjointe de la mission, une véritable coopération, par opposition à un marché public ordinaire, où l'une des parties exécute une prestation définie contre rémunération. Une attribution unilatérale d'une tâche par un pouvoir adjudicateur à un autre ne saurait être regardée, selon la Commission, comme une coopération. L'un des pouvoirs adjudicateurs ne doit ainsi pas pouvoir être considéré comme un donneur d'ordres et l'autre comme un prestataire. Dès lors, si l'unique contribution d'un des pouvoirs adjudicateurs se limite « à un simple remboursement des frais » avancés par un autre pouvoir adjudicateur pour réaliser la mission d'intérêt général objet de la convention, celle-ci ne peut être qualifiée de coopération public-public. Ainsi, la Cour a admis que des autorités publiques coopéraient pour assurer une mission commune d'intérêt général d'élimination des déchets dès lors qu'elles instituaient une coopération authentique démontrant une réelle démarche de coopération et comportant des exigences propres à assurer la mission d'élimination des déchets³³.

En l'espèce, l'article L. 1215-6 du code des transports précise que le SERM vise une amélioration de la qualité des transports du quotidien, notamment par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, la réduction de la pollution de l'air, la lutte contre l'autosolisme, le désenclavement des territoires périurbains et ruraux insuffisamment reliés aux centres

³⁰ Cons. 33 de la [directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics](#).

³¹ [CJUE, 28 mai 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung mbH c/ Ville de Cologne et Land de Berlin, Aff. C-796/18](#).

³² [CJUE, 19 décembre 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento c/ Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a., Aff. C-159/11](#), pts. 35 et 40.

³³ [CJCE, 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne, Aff. C-480/06](#), pt. 37.

urbains, une meilleure accessibilité, notamment pour les personnes en situation de handicap, et la décarbonation des mobilités. Le SERM répond donc à un objectif d'intérêt général.

Lorsque la SGP, en application de l'article 20-4 de la loi du 3 juin 2010 précitée, recourt à l'emprunt ou émet des titres de créance afin de couvrir ses dépenses relatives à l'exécution des missions qui lui sont confiées par les collectivités territoriales, elle ne s'assimile pas à un simple prestataire de ces dernières. De plus, en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage du projet de SERM et de maître d'ouvrage délégué pendant sa mise en œuvre, la SGP prend alors une part active dans la définition du projet d'intérêt général. En ce sens, comme l'indique le rapport de M. Zulesi précité³⁴, l'extension de la compétence de la SGP opérée par la loi SERM a pour objectif de faire bénéficier les collectivités territoriales et l'État de l'expertise acquise par la SGP dans la mise en service progressive du Grand Paris. Il serait dès lors possible de reconnaître, dans ce cas spécifique, une réelle coopération au sens de cette disposition du code entre la SGP et la collectivité territoriale.

Dans ces conditions, sous réserve que la coopération ainsi instituée réalise 80 % de ses activités au bénéfice des seuls coopérants, conformément au 2° de l'article L. 2511-6, le contrat pourrait être conclu de gré à gré entre la collectivité territoriale et la SGP sur ce fondement.

4. La mission de coordination des maîtres d'ouvrage que peut assurer la SGP implique qu'elle a déjà été désignée maître d'ouvrage et donc qu'elle a déjà fait l'objet d'une adjudication lorsque cette désignation constitue un marché public

La loi SERM prévoit que « *Lorsque l'établissement public Société des grands projets crée des filiales ou prend des participations dans des sociétés, des groupements ou des organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions définies au I, il peut participer à la coordination d'ensemble de la réalisation des infrastructures mentionnées au même I, selon des modalités définies, pour chaque service express régional métropolitain, dans les conditions prévues à l'article L. 1215-8 du code des transports* »³⁵.

Cette mission de coordination s'inscrit dans le cadre de projets SERM qui impliquent différentes infrastructures soumises à la responsabilité de différents maîtres d'ouvrage. Dans cette situation, la loi SERM impose aux maîtres d'ouvrage concernés de se regrouper dans une structure locale de coordination, qui peut prendre la forme d'un groupement d'intérêt public, qui doit s'assurer de la cohérence des projets de SERM avec les schémas de planification territoriale régionaux et locaux. Il veille également à la bonne articulation des interventions de ses membres ainsi qu'au respect des coûts et du calendrier des projets d'infrastructures de transport dont ils assurent conjointement la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre du projet de SERM. Il est dirigé par un directoire, qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance.

Dès lors, cette mission de coordination de la SGP au sein de cette structure locale de coordination nécessite qu'elle ait été préalablement désignée maître d'ouvrage pour des infrastructures qui font partie de la mise en œuvre d'un projet SERM et qu'elle officie aux côtés d'autres maîtres d'ouvrages associés à ce projet.

Si la SGP a été désigné maître d'ouvrage par l'État ou les collectivités territoriales, cela signifie qu'elle doit l'avoir été après une procédure de publicité et mise en concurrence lorsque cette désignation nécessite de passer par l'attribution d'un marché public dans les cas décrits *supra*. Elle n'a donc pas à être remise en concurrence pour effectuer cette mission de coordination.

³⁴ p. 23.

³⁵ [Article 20-3, II de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.](#)

5. Le financement de projets SERM par la SGP ne pose de difficultés au regard du code de la commande publique

La loi SERM permet à la SGP de participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain³⁶

Cela ne correspond pas à un versement d'un prix de la part de la SGP à d'autres acteurs en échange de contreparties et constitue uniquement une aide financière qui n'impose aucune prescription aux bénéficiaires de ce financement. Dès lors, ce dernier n'est pas requalifiable en marché public.

³⁶ [Article 20-3, I, D de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.](#)