



Résumé exécutif

La crise sanitaire a bouleversé en profondeur de nombreux champs des politiques publiques, au rang desquelles la politique des transports. En Île-de-France, « région Capitale » forte de ses 12 millions d'habitants et qui comptabilisait 43 millions de déplacements par

jour en 2019 (tous modes confondus), les effets de la crise ont été particulièrement marqués. L'usage des transports publics a directement subi les conséquences des confinements successifs et du changement des habitudes des usagers, marqué par l'émergence imprévue du télétravail pour certains d'entre eux, au report modal vers d'autres modes de déplacement plus individualisés pour d'autres. Face à ce « choc de demande » spectaculaire (à peine 5 % de fréquentation en phase aigüe), l'offre de service s'est maintenue à un minimum de 30 % afin de répondre aux besoins des travailleurs de première et deuxième ligne, ce qui s'est traduit par un effondrement des recettes commerciales, déstabilisant les réseaux de transports. Les retours de fréquentation des réseaux et le redressement des recettes à un niveau pré-crise restent une interrogation importante même deux ans après la crise.

Il est prématuré de tirer des conclusions définitives sur ce qu'il restera d'effets d'hystérèse et d'impacts de court et long terme de la crise sanitaire sur les modes de vie et la demande de transports publics, mais elle a introduit des disciplines comportementales et des précautions sanitaires de distanciation qui percutent de plein fouet le modèle de massification des trafics de voyageurs qui calibre l'offre de transports publics, et par conséquent ses équilibres économiques.

Pour autant les transports publics constituent une réponse irremplaçable, non seulement aux nécessités de déplacements des populations urbaines, mais également à des enjeux socio-territoriaux, écologiques et climatiques cruciaux qui s'impriment désormais dans les politiques de transport.

Le développement des transports publics a accompagné de longue date, au gré des époques et des technologies disponibles, le développement de la capitale et de l'Île-de-France qui disposent aujourd'hui, avec Île-de-France Mobilités, d'une Autorité Organisatrice unique, pilotée par la Région et ses Départements, à l'échelle hors normes – urbaine et rurale – de la plus grande « Région-Mégapole » de l'Union Européenne.

Avec en moyenne 10 millions de déplacements par jour, le réseau de transports publics d'Île-de-France se distingue par 14 lignes de trains et RER, 16 de métros et 10 de tramways pour un total de 1 800 km de lignes. À cela s'ajoute un important réseau de bus et de cars et de multiples services spécialisés. La place considérable qu'y tiennent les modes lourds dans un milieu urbain au foncier particulièrement coûteux soumet ce réseau en constante évolution à des nécessités d'investissement soutenues, de développement de sa capacité d'emport dans une course poursuite permanente avec les risques de saturation à l'heure de pointe, mais aussi de renouvellement de ses matériels avec des préoccupations nouvelles de conversion énergétique et de sécurité sanitaire.

Dans ces deux registres, le développement et la modernisation de l'offre de transports du réseau francilien sont particulièrement dynamiques avec, pour ne citer que les projets les plus emblématiques, le Grand Paris Express (qui ajoutera 200 km de lignes et 68 gares), le projet d'extension du RER E (Eole), la liaison ferrée directe entre l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle et la Gare de l'Est (le Charles de Gaulle Express) ou encore l'extension du réseau de métro et le développement de l'offre de tramways, pour un niveau d'investissement annuel de l'ordre de plus de 4 milliards d'euros par an. Dans le même temps, IDFM a engagé un renouvellement massif de ses matériels de transport qui nécessite des adaptations techniques des réseaux. S'il nécessitera probablement des délais imprévus de mise en œuvre, ce niveau élevé d'investissement n'épuise pas pour autant les besoins d'avenir qui subsistent en faveur des périphéries, mais aussi des nouveaux services de mobilité en zones centrales.

Alors, au-delà des effets d'hystérèse de la crise sanitaire, l'avenir des transports dans la région est conditionné au relèvement de nombreux défis : l'adaptation de l'offre de transports aux nouveaux usages en constante évolution et aux potentialités nouvelles du numérique, la fluidité et le verdissement des déplacements, l'évolution de la gouvernance des mobilités afin de favoriser l'intermodalité et, surtout, pour faire face à ces développements, la consolidation du financement de l'exploitation des transports publics.

Au-delà de celle des investissements, la question du financement de l'exploitation se pose avec acuité dans un contexte de développement et de modernisation de l'offre de transports en commun et des nouveaux services de mobilités attendus des usagers. C'est à cette problématique financière complexe, mais qui ne peut être éludée, que s'efforce de répondre ce rapport en complément des nombreux travaux déjà réalisés sur le sujet.

Cette étude propose donc, à travers ses 16 recommandations, de dépasser les effets de la crise sanitaire et **de traiter les enjeux structurels du développement et du financement des transports publics** en Île-de-France. Il s'efforcera de faire évoluer et de sécuriser **un modèle économique en déséquilibre**, en considération **des mutations et des défis à relever** sur un horizon temporel de 15-20 ans.

Poursuivre le développement de l'offre de transports publics au service de la remarquable dynamique de l'Île-de-France

Dans une région capitale forte de sa densité de population et du dynamisme de ses activités économiques, **la mobilité joue un rôle majeur pour relier les différents pôles d'emploi et d'activité qui se distinguent par leur polarisation** : 68 % de l'emploi régional est concentré sur 6 % de l'espace francilien (à Paris et en petite couronne), et seul un tiers des actifs travaillent et résident au sein d'un pôle d'emploi. La conséquence est une **densification des flux de voyageurs en provenance et à destination de ces pôles, qui se traduit par d'importantes distances quotidiennes pour le trajet domicile-travail (en moyenne 12 km)**.

Si l'offre de transports publics en Île-de-France est l'une des plus denses et efficaces du monde en zone centrale, **les défis essentiels se situent désormais dans les zones excentrées et périurbaines, notamment en grande couronne**.

Dans ce contexte, la région s'est dotée d'une politique de développement très soutenue de l'offre de transports en commun, qui doit se poursuivre notamment à destination des habitants des zones périurbaines qui utilisent en majorité la voiture, faute de solutions de transport en commun adaptées, avec pour conséquences des niveaux de congestion et de pollution importants. Le rabattement vers les réseaux ferrés pour ces habitants des périphéries est indispensable. Il nous apparaît pertinent d'engager une réflexion autour des ressources sous-exploitées de services de Cars et de Bus à Haut Niveau de Service, susceptibles de massifier l'offre de transports dans les périphéries urbaines et dans les zones interstitielles aux lignes ferroviaires.

L'enjeu majeur qui découle de cette dynamique de développement de l'offre couplée aux fragilités financières induites par la crise sanitaire est celui du **financement de l'exploitation des transports collectifs par Île-de-France Mobilités**, aujourd'hui majoritairement pris en charge par les contributions des entreprises, mais dont le modèle tarifaire ne semble plus adapté. En effet, **le ratio recettes sur dépenses (26 %) est particulièrement faible par rapport à d'autres régions capitales : les coûts d'exploitation restent élevés alors que le prix d'un titre de transport est l'un des plus faibles en Europe pour un réseau de cette envergure**. Se pose ainsi la question de la viabilité économique de ce modèle, dans un contexte où l'exploitation prévisionnelle du

Grand Paris Express annonce un déficit chiffré à 1 milliard d'euro, et où la crise sanitaire a provoqué une perte de recettes de l'ordre d'1,3 milliard d'euros en 2021, qui a profondément déstabilisé le modèle économique d'exploitation des transports en commun.

Des attentes et un niveau d'exigence des usagers renforcés par la crise sanitaire, l'essor du numérique et les enjeux environnementaux

À l'ère du numérique et du digital, **les usagers des transports franciliens ont des attentes et des usages en constante mutation**, avec le souhait de davantage personnaliser leur voyage en fonction de besoins en partie transformés par la crise sanitaire (télétravail) et une prise de conscience écologique croissante, mais aussi d'un niveau d'exigence accru (sur les conditions de sécurité, de propreté, la qualité de service, la flexibilité des transports...). Avec les développements du numérique, **la mobilité devient de plus en plus servicielle**, ce qui implique de davantage adapter l'offre des transports collectifs à une très grande diversité de besoins et de demandes individualisées. Cela se traduit par la nécessité de **développer des stratégies et des offres intermodales entre les transports collectifs « lourds » (Transilien, métro, tramway) et routiers (bus et cars) et les modes « doux » en plein essor avec la crise sanitaire** (vélo, et particulièrement les Vélos à Assistance Électrique) et partagés (autopartage, covoiturage). Cela doit également permettre de **favoriser, lorsque cela est souhaitable, le rabattement de la voiture vers les transports collectifs dans la poursuite d'un enjeu crucial de transition écologique et d'amélioration de la qualité de vie**. Le développement systématique de **pôles d'échanges intermodaux**, adaptés aux mutations considérables qui affectent les usages et la demande de mobilité constitue une nécessité incontournable.

Il s'agit également de **poursuivre la modernisation du système de billettique**, en s'appuyant sur les solutions numériques, et l'intégration des différents modes pour faciliter les trajets multimodaux. Les solutions sont multiples pour mieux prendre en compte cette demande en constante mutation et favoriser des comportements vertueux et soucieux de l'environnement.

Les pistes de solution pour assumer l'avenir des mobilités en Île-de-France : un renforcement de l'offre, une évolution de la tarification et de la gouvernance, une refonte du modèle économique des transports franciliens vers davantage de cohérence et de responsabilité

L'Institut Montaigne propose quelques pistes pour repenser le modèle des transports franciliens et notamment son financement :

Une offre multimodale, innovante, qui s'adapte aux évolutions de la demande :

Proposition n° 1

Accélérer et renforcer la mise en place à l'échelle régionale d'un service de Bus à Haut Niveau de Service en zone urbaine et de cars express périurbains connectés aux réseaux de métro, de tramway et de RER sur des trajets à identifier. À terme, c'est une centaine de lignes sur une douzaine de grandes radiales qui devrait être proposée. Cette réflexion doit être articulée avec la proposition de créer des pôles d'échange routiers multimodaux.

Proposition n° 2

Étaler l'heure de pointe dans les déplacements en transports en commun en heures pleines (matin et soir) en concertation avec les entreprises dans les pôles économiques proches de lignes saturées et avec les établissements d'éducation et de formation.

Proposition n° 3

Mettre en œuvre une politique systématique d'incitation de comportements vertueux des usagers par la collaboration des équipes de *nudge*, terme qui renvoie à l'ensemble des actions d'incitations douces destinées à modifier sans contrainte les comportements d'une population cible, par exemple les usagers des transports publics. Cette politique serait coordonnée par IDFM afin d'harmoniser son application sur l'ensemble du réseau francilien, en collaboration avec les structures déjà existantes chez les transporteurs.

Proposition n° 4

Développer le MaaS (*Mobility as a Service*) en Île-de-France en favorisant l'expérimentation publique-privée et favoriser l'émergence d'acteurs du MaaS « vertueux » par la rédaction d'un cahier des charges unique émis par IDFM. Ces acteurs s'engageraient ainsi à intégrer les politiques publiques de mobilité en faveur de la décongestion et de la transition écologique dans leurs algorithmes.

La tarification comme levier incontournable de la politique publique des transports

Nous considérons qu'il est absolument nécessaire de soutenir les recettes tarifaires pour les raisons suivantes :

- En tant que sources de recettes autonomes, elles sont indispensables à la sécurité financière du système car elles sont dédiées, maîtrisables, adaptables et non soumises aux aléas des discussions budgétaires annuelles propres aux subventions.
- Elles sont un outil de justice sociale, permettant de moduler les contributions d'usage entre différents publics cibles.
- Elles représentent un outil puissant de politique des transports en tant que composante structurelle de l'offre, ayant un pouvoir d'incitation fort par exemple en permettant de gérer les flux par modulations tarifaires horaires.

Proposition n° 5

Mettre en œuvre une révision programmée des tarifs selon une formule prenant en compte l'inflation, l'augmentation de la qualité de service (Grand Paris Express...) et les efforts de productivité et intégrer au Pacte de financement une trajectoire de recettes tarifaires concertée.

Proposition n° 6

Introduire une tarification modulée selon l'usage des réseaux de transport en fonction de paramètres à évaluer : niveau de service rendu, heure de trajet, distance parcourue, etc., tout en restant lisible pour les voyageurs. Cette tarification à l'usage fonctionnerait en post-paiement et serait accessible aux usagers occasionnels.

Proposition n° 7

Réserver la tarification actuelle, basse et forfaitisée, du Passe Navigo à un nombre de trajets qui pourraient être orientés autour des déplacements domicile-travail, école, administratifs et déplacements sanitaires, car concernant un usage à définir « essentiel » (car contraint) et quotidien.

Proposition n° 8

Élargir l'actuel chèque mobilité pour en permettre l'accès aux usagers les plus défavorisés, via un chèque accessible sur conditions de revenus ou de situations personnelles en fonction du revenu fiscal de référence, avec un versement simplifié au maximum afin d'éviter le phénomène de non-recours.

Un renforcement de la capacité de coordination multimodale et intermodale d'IDFM :

Proposition n° 9

Étendre le périmètre d'IDFM à la gestion des routes structurantes en Île-de-France, afin d'optimiser, conformément à un plan global de mobilité, l'usage du patrimoine routier francilien existant et de l'articuler avec des solutions d'intermodalités (voies dédiées, cars express) co-construites avec les territoires et les autoroutiers.

Proposition n° 10

En s'inspirant des contrats opérationnels de mobilité par bassins de mobilités (géographiques), introduits par la LOM, il est proposé d'expérimenter en Île-de-France des contrats opérationnels de mobilités thématiques sous le chef de filât d'IDFM dans les domaines nécessitant une continuité géographique à l'échelle régionale (signalétiques, réseau cyclable régional, mobilités douces et partagées, services intermodaux standardisés etc.), en complément et en cohérence des Plans Locaux de Mobilité.



Proposition n° 11

Accroître l'investissement foncier public dans un périmètre de 500 mètres autour des nouvelles gares du GPE, et appuyer les réflexions locales autour de toutes les gares par la mise à disposition d'expertise de la part d'IDFM notamment pour l'aménagement de l'accès aux gares (plan de rabattements et pôles d'échange multimodaux).

La recherche de stabilité du modèle économique des transports publics en Île-de-France, une priorité pour l'avenir :

- La protection du Versement Mobilité :

Proposition n° 12

Dans une logique de cohérence institutionnelle, protéger le versement mobilité tout en procédant à une révision de son assiette en unifiant le taux sur l'ensemble de la métropole du Grand Paris.

- L'optimisation des financements existants :

Proposition n° 13

Réactualiser périodiquement le Pacte de financement entre les collectivités membres d'IDFM en fonction des améliorations de dessertes territoriales et en considération de l'intégration mécanique de leurs valorisations foncières et immobilières.

- La recherche de ressources nouvelles au regard de la diminution de la TICPE, de la prise en compte des externalités et de l'accélération de la transition écologique :

Proposition n° 14

Exonérer partiellement de la taxation sur la plus-value immobilière en cas de cession rapide (avant le 31 décembre 2025) des terrains à des organismes publics (EPF, collectivités territoriales) dans un périmètre de 500 mètres autour des gares. Parallèlement, surtaxer en cas de détention prolongée à l'intérieur de ces périmètres. Les recettes issues de cette taxation devraient idéalement être fléchées vers le financement en investissement des transports collectifs.

Proposition n° 15

Étudier l'instauration à titre expérimental d'une redevance d'infrastructure en Île-de-France, qui consisterait à mettre en place une vignette d'infrastructure applicable à tous les véhicules, à assiette large et taux faible.

Proposition n° 16

Initier une réflexion en Île-de-France sur la proposition du rapport Duron de l'opportunité d'une taxation des colis acquittée par les grandes plateformes du e-commerce, dont la distribution contribue à augmenter la congestion routière.