

Recherches – Réponses à la consultation « La politique de concurrence à l'appui du pacte vert pour l'Europe »

Partie 1 : Contrôle des aides d'Etat

Transdev, principal opérateur de la mobilité sur le territoire européen, souhaite rappeler l'importance majeure du secteur du transport public de passagers ; secteur essentiel devant rester accessible à l'ensemble des citoyens européens et qui est capable de prendre toute sa part dans la transition énergétique, par le développement des mobilités propres, si le soutien des autorités publics s'amplifie massivement. Les exigences de continuité, de ponctualité et de qualité du service, de couverture des territoires, mais aussi de sécurité font que le secteur du transport de voyageurs doit être nécessairement soutenu par les pouvoirs publics, tout en étant fer de lance de la transition écologique, puisque les modes collectifs de transport routier comme ferroviaire sont reconnus comme étant des moyens permettant d'atteindre les objectifs climatiques notamment grâce au report modal.

En effet, la Présidente Ursula von der Leyen a elle-même affirmé, lors du discours sur l'état de l'Union du 16 septembre 2020, que nous devons « *changer notre façon (...) de transporter* ». De même, l'un des volets du plan d'action visant à atteindre les objectifs du Pacte vert consiste à « *déployer des moyens de transport privé et public plus propres, plus abordables et plus sains* ». Le secteur des transports est le seul secteur économique en Europe qui a vu ses émissions de GES augmenter depuis 1990. Cette augmentation a été de 18%. Cela traduit bien toute l'importance du secteur pour permettre à l'Union européenne d'atteindre ses objectifs climatiques ambitieux. Sur la quantité totale des émissions polluantes du secteur des transports, 23% d'entre elles sont émises dans les aires urbaines. Cela démontre toute l'importance d'un transport public performant à même d'accroître le report modal et de proposer des alternatives crédibles à la voiture individuelle polluante (dont la part modale n'a plus baissé depuis 20 ans en Europe). Au-delà du report modal, les opérateurs de transport public doivent contribuer à développer les formes de mobilités durables de demain avec des énergies alternatives qui permettront d'absorber et de répartir des flux en augmentation, tout en réduisant leur empreinte carbone. Les objectifs climatiques de l'Union européenne ne seront jamais atteints sans un soutien fort des Etats Membres vers le transport Public. Une réglementation européenne des aides d'Etat plus favorable et plus incitative est à ce titre décisive.

Alors que la crise sanitaire n'a fait que démontrer que les services de transport collectifs restaient un service essentiel devant être maintenu, malgré les restrictions de circulation imposées par les Etats, Transdev attire l'attention de la Commission sur les difficultés financières considérables auxquelles se trouve confronté ce secteur, qui subissait déjà un déficit d'investissement dans ses infrastructures extrêmement important. Selon l'UITP, le secteur du transport public va rencontrer des pertes financières de l'ordre de 40 milliards d'euros sur l'année 2020. Ces pertes à la fois pour les autorités locales de transport public et les opérateurs vont considérablement impacter les investissements à venir dans le développement des offres et l'accélération de la transition énergétique du secteur (notamment la transition énergétique des flottes).

- 1. Quels sont les principaux changements que vous souhaiteriez voir apporter dans les règles actuellement en vigueur sur les aides d'Etat afin de veiller à ce qu'elles soutiennent pleinement le pacte vert ? Dans la mesure du possible, veuillez fournir des exemples dans lesquels vous estimez que les règles actuelles en matière d'aides d'Etat ne soutiennent pas suffisamment le verdissement de l'économie et/ou lorsque les règles actuelles en matière d'aides d'Etat permettent un soutien contraire aux objectifs environnementaux.***

Une réglementation des aides d'Etat tournée vers l'accélération de la transition énergétique des flottes de transport public

Face au déficit d'investissement dans les infrastructures de transport de voyageurs, et face aux difficultés financières que rencontrent les Etats à développer, voire même maintenir, une offre de transport public adaptée couvrant l'ensemble de la population à des tarifs abordables, les règles d'aides d'Etat doivent être nécessairement aménagées afin d'encourager le soutien essentiel des pouvoirs publics au secteur.

Dans le cadre du transport routier de voyageurs, il apparaît tout d'abord nécessaire de favoriser le développement de la mobilité propre. Ce développement passe par un soutien massif à l'acquisition par les autorités locales comme les opérateurs privés des véhicules zéro émission, mais aussi par des investissements importants dans des sites de remisage desdits véhicules (dépôts), ces sites nécessitant l'installation de stations d'avitaillement qui présentent des coûts très importants, en sus de la nécessité de réaménager ou construire des sites neutres en carbone.

La transition énergétique dans le secteur des transports est cependant coûteuse, risquée et incertaine pour trois raisons.

- Tout d'abord, du point de vue de leur prix à l'achat, les véhicules respectueux de l'environnement (véhicules qui fonctionnent à l'hydrogène, à l'électricité, au gaz naturel) ont un coût qui dépasse nettement celui d'un bus à moteur diesel. Par exemple, un bus à hydrogène coûte aujourd'hui environ cinq fois plus cher qu'un bus gazoil.
- De plus, les technologies évoluent à une vitesse telle que les véhicules sont désuets quelques années seulement après leur achat. Cela pose un problème particulier dans le cadre des concessions de service public relatives à la gestion de réseaux de transports publics. En effet, les collectivités, Autorités déléguées des opérateurs de transport public, qualifient généralement les véhicules nécessaires à l'exécution du contrat de « *biens de reprise* ». Cela signifie que la collectivité a la possibilité, si elle le souhaite, de racheter les véhicules en fin de concession, mais elle n'y est pas contrainte. Si la collectivité ne souhaite pas les racheter, ils restent la propriété de l'opérateur. Cependant, au terme des contrats (qui durent généralement 4 à 8 ans), l'investissement du véhicule par l'opérateur n'est généralement pas encore amorti, d'une part, et d'autre part, ce véhicule peut présenter un risque de décote important dans le cadre de sa revente. En effet, ces véhicules à la fin de la concession peuvent être déjà obsolètes au regard des derniers modèles de véhicules "propres". L'opérateur concessionnaire se retrouve donc face à deux possibilités. Il peut décider de conserver ces véhicules mais leur réutilisation sur un autre réseau est rendue très difficile en raison de leurs spécificités techniques. Il peut également faire le choix de revendre ces véhicules mais le prix qu'il en tirerait lui serait défavorable en raison du caractère obsolète des véhicules quelques années seulement après leur fabrication. Ce phénomène s'explique par la vitesse de transformation de ce type de technologies. Cela rend l'achat de véhicules respectueux de l'environnement particulièrement risqué et d'autant plus coûteux.
- Enfin, pour évaluer si les véhicules à hydrogène/électricité/GNV sont réellement plus respectueux de l'environnement, il est nécessaire de prendre en considération la totalité du cycle de vie des véhicules, de leur fabrication à leur recyclage. Or, ces véhicules théoriquement plus respectueux de l'environnement sont souvent fabriqués dans des territoires aux normes environnementales nettement moins exigeantes (tant au stade de fabrication du véhicule qu'au stade de son recyclage). Il n'est donc en réalité pas toujours certain, en cas d'acquisition d'un véhicule dit propre, que celui-ci sera réellement plus respectueux de l'environnement qu'un véhicule diesel, si la totalité du cycle de vie du véhicule est prise en compte.

Ces trois éléments permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la transition énergétique dans le transport public de personnes doit être largement soutenue par les pouvoirs publics. Le soutien de la Commission européenne sera donc décisif pour la réalisation de la transition énergétique dans le secteur des transports.

De surcroît, la transition énergétique dans le secteur des transports ne se limite pas à l'utilisation de véhicules dits « propres ». Cette transition concerne en réalité toutes les infrastructures entourant le transport dans une véritable logique d'aménagement du territoire. Dans une offre de transport multimodale, d'autres infrastructures, telles que des parkings-relais, des pôles multimodaux, des infrastructures pour les modes doux (parking vélos, trottinettes, etc.) doivent également être nécessairement et largement soutenus par les autorités publiques, ce qu'aucune exemption de notification ne permet à ce jour. Le financement des dépôts est, par exemple, un poste de dépenses important pour un opérateur de transport, dont le coût sera d'autant plus important si le bâtiment doit être neutre en carbone et disposer des installations nécessaires à l'accueil des véhicules propres. Ces mécanismes d'appui permettraient véritablement d'inciter les opérateurs concessionnaires de réseau de transport public à la mise en place d'infrastructures de mobilité durables

L'Union européenne a à sa disposition différents leviers pour contribuer plus efficacement à la transition énergétique dans le secteur des transports. Il conviendrait d'instaurer une exemption de notification d'une aide à l'investissement en faveur des infrastructures liées à la mobilité, à l'instar des catégories existantes du règlement général d'exemption n°651/2014 en matière d'aides aux infrastructures locales, ou d'infrastructures à haut débit. La mise en place d'une offre de mobilité durable avec des infrastructures adaptés est le prérequis pour garantir la réussite de la transition environnementale dans le secteur du transport public. Ensuite, il conviendrait a minima d'instaurer une exemption spécifique dans le règlement n°651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité favorisant l'acquisition d'une flotte de véhicules de transport public propre.

A son article 36, ce règlement décrit les « *aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union* ». Le règlement prévoit actuellement que l'intensité de l'aide n'excède pas 40 % des coûts admissibles, ce seuil étant trop peu élevé pour inciter les entreprises à l'acquisition de véhicules propres. Différentes modifications permettraient, selon Transdev, d'augmenter cette aide. Transdev considère qu'il serait indispensable d'augmenter l'intensité de l'aide de 40% à 100%. En effet, les coûts admissibles sont les surcoûts. Pour qu'il n'y ait aucune différence de prix entre l'achat d'un véhicule diesel/gasoil et l'achat d'un véhicule respectueux de l'environnement, il faudrait que l'intensité de l'aide soit de 100%. Cela permettrait à l'aide d'être réellement incitative.

Une régulation des aides d'Etat qui encourage une concurrence transparente et équitable dans le transport ferroviaire

En tant que 1er opérateur ferroviaire privé derrière la Deutsche Bahn et en tant qu'opérateur entrant sur le marché français, Transdev est très vigilant sur les distorsions de concurrence rencontrées face aux opérateurs détenus à 100% par l'Etat (DB pour l'Allemagne, SNCF pour la France).

En Allemagne, l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire a démontré des bénéfices importants. En effet, cette ouverture régulée s'est traduite par une baisse des coûts pour les collectivités, une amélioration de la qualité de service, un accroissement de l'offre ferroviaire ainsi qu'un accroissement de la fréquentation. Cette fréquentation en hausse, couplée à une meilleure qualité de service renforce l'attractivité du mode ferroviaire par rapport aux autres modes plus

polluants, dont la voiture individuelle, ou encore l'aviation. Le report modal qui en résulte réduit également les émissions du secteur des transports. Le mode ferroviaire doit être la colonne vertébrale d'une mobilité durable promue dans le cadre du Green Deal. La performance du ferroviaire passera par une concurrence équitable et transparente entre les acteurs, seuls garants de l'attractivité du mode ferroviaire et donc de l'augmentation du report modal. Les lignes directrices concernant les aides au secteur ferroviaire devraient à ce titre être révisées à l'aune des évolutions importantes et de la libéralisation progressive du secteur afin de garantir que l'ensemble des financements publics ne créent pas de distorsions de concurrence sur ce marché empêchant l'entrée de nouveaux opérateurs.

Dans le contexte de la crise sanitaire et économique que nous traversons aujourd'hui, le gouvernement allemand a récemment informé la Commission européenne de son intention d'accroître les fonds propres de Deutsche Bahn AG de 5 milliards d'euros (dans le cadre de la 2e loi de finance 2020 de l'Etat Allemand pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire). Le Bundestag a approuvé cette mesure le 2 juillet 2020. Cette augmentation fait suite à une précédente augmentation du capital propre de DB AG de 5,5 milliards d'euros accordée à l'automne 2019 dans le cadre du Paquet pour la protection du climat. Si cette première augmentation de capital de l'entreprise ferroviaire nationale était destinée à des investissements supplémentaires dans des infrastructures durables, l'augmentation récente a elle pour objectif de soutenir les activités commerciales de l'entreprise touchée par la crise et la baisse de la fréquentation.

Ces deux augmentations successives des capitaux de DB AG sur un marché très concurrentiel représentent un vrai cas de distorsion de concurrence, entraînant un risque pour les objectifs du Green Deal. Cette aide au seul acteur Deutsche Bahn AG néglige les enjeux de la survie et de l'existence des opérateurs alternatifs en Allemagne¹. La disparition de ces opérateurs ferroviaires mettrait en péril les bénéfices retirés de l'ouverture régulée à la concurrence en termes d'offres de service et de report modal, avec une baisse de la part modale du ferroviaire au profit de la voiture individuelle qui viendrait menacer les objectifs du green deal.

Transdev souhaite attirer l'attention de la Commission sur l'avantage indéniable dont bénéficient les opérateurs historiques, dont le capital reste dans la plupart des Etats membres encore intégralement ou majoritairement public avec une imputabilité forte de l'Etat sur les décisions prises. En effet, ces derniers peuvent répondre à des procédures de mise en concurrence au travers de filiales commerciales ou en groupement avec celles-ci, lesquelles bénéficient donc des moyens techniques et/ou économiques financés par l'argent public dont ne disposent pas les autres entreprises intervenant sur le marché. La formation des prix devrait à ce titre être transparente afin qu'un contrôle puisse effectivement être réalisé pour évaluer précisément si un avantage a été reçu par la filiale commerciale de la part de sa maison mère ou si l'opérateur a utilisé les avantages de ses activités en monopole. En outre, seules des filiales commerciales devraient pouvoir répondre à des procédures de mise en concurrence, dès lors qu'elles présentent des garanties d'indépendance et d'autonomie vis-à-vis de leur maison-mère et qu'elles disposent de moyens humains, financiers, techniques qui lui sont propres, ceci permettant de garantir l'absence d'aide dans l'exercice de leur activité.

De surcroît, les lignes directrices devraient également prévoir des exigences supplémentaires permettant de garantir de la part du gestionnaire d'infrastructure -financé par des fonds publics- une stricte indépendance vis-à-vis des autres entreprises ferroviaires et fixer des critères permettant de s'assurer de l'effectivité de cette indépendance, dès lors que bien souvent le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique appartiennent au même groupe et sont financés

¹ https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/allrail/prod/uploads/2020/06/2020-05_en_POSITION-PAPER-COVID-19-EU-State-Aid-Temporary-Framework-does-not-work-for-Passenger-Rail-2.pdf

et contrôlés in fine par l'Etat. Les gestionnaires d'infrastructure sont essentiels pour les bonnes performances de nos réseaux ferroviaires, en contrôlant la planification de l'infrastructure, les horaires, ainsi que l'exploitation et la maintenance quotidiennes. Transdev recommande à ce titre la réalisation d'une étude visant à contrôler la bonne mise en œuvre du 4e paquet ferroviaire en ce qui concerne l'indépendance opérationnelle et financière totale des gestionnaires d'infrastructure par rapport aux opérateurs ferroviaires, en particulier au sein des entités intégrées verticalement.

L'indépendance du GI est une condition préalable essentielle à l'exercice du droit d'accès au réseau par les entreprises ferroviaires dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires. Seule une indépendance totale permettra d'accroître l'offre et la qualité des services de transport ferroviaire tout en augmentant la contribution à la protection de l'environnement. Cette indépendance totale devrait se traduire par une sortie des gestionnaires d'infrastructures des groupes verticalement intégrés.

Enfin, les dispositions des lignes directrices sur les aides à l'achat et au renouvellement du matériel roulant devraient être assouplies afin de garantir aux entreprises ferroviaires un accès effectif au matériel roulant. En effet, le coût du matériel roulant constitue une des barrières principales pour accéder au marché du transport ferroviaire. Or le Règlement OSP prévoit uniquement que les autorités compétentes peuvent prendre des mesures pour garantir un accès effectif et non discriminatoire à du matériel roulant adapté, telles que reprendre le matériel en fin de contrat au prix du marché ou fournir une garantie pour l'acquisition du matériel. Les lignes directrices pourraient ainsi prévoir qu'il s'agit d'une obligation et non d'une faculté à la charge de l'autorité compétente de veiller à garantir un accès effectif et non discriminatoire au matériel roulant. Dans le même sens, les lignes directrices devraient faire en sorte que les conditions de financement du matériel roulant ne puissent pas conduire à avantager l'opérateur historique ou l'une de ses filiales commerciales.

Une nouvelle régulation des financements publics accordés au secteur ferroviaire est donc primordiale afin de faciliter l'atteinte des objectifs du Pacte vert de la Commission.

2. Si vous estimez que des niveaux d'aide d'État moins élevés ou moins de mesures d'aide d'État devraient être approuvés pour des activités ayant une incidence négative sur l'environnement, quelles sont vos idées pour ce faire ?

a. Pour les projets ayant une incidence négative sur l'environnement, quelles sont les moyens dont disposent les États membres ou le bénéficiaire pour atténuer les effets négatifs ? (Par exemple : si un investissement dans le haut débit/le chemin de fer est susceptible d'avoir une incidence sur la biodiversité, comment pourrait-on s'assurer que cette biodiversité est préservée pendant les travaux; ou si une centrale hydroélectrique mettait en danger les populations de poissons, comment les poissons pourraient-ils être protégés ?)

Les aides d'Etat pourraient contribuer, de façon plus importante, à soutenir les projets prenant le plus en compte la qualité de l'air, la biodiversité, le développement durable de manière générale. Dans le secteur des transports, il est nécessaire de ne pas se concentrer uniquement sur les émissions de gaz à effet de serre par les véhicules lorsqu'ils sont en circulation.

Les constructions de dépôts étant des projets qui peuvent présenter des externalités environnementales négatives, des bonus verts pourraient être accordés aux projets qui choisissent la zone de construction en prenant en compte la biodiversité, qui utilisent des matériaux de construction durables et recyclables, qui font le choix d'un approvisionnement en énergie renouvelable etc. Ce type de projets n'est aujourd'hui pas suffisamment soutenu par les dispositifs d'aides d'Etat.

Concernant les véhicules, la transition énergétique n'est possible que si les aides prennent en compte la qualité environnementale de la chaîne de production du véhicule ainsi que de son recyclage. Or, les normes environnementales ne peuvent pas être contrôlées si l'usine se situe en Chine. L'Union européenne aurait donc intérêt à favoriser l'émergence de géants européens de la construction de véhicules respectueux de l'environnement, à l'instar, par exemple, du projet de création d'un géant européen des batteries. Dans le cadre de ce type de projets, il est nécessaire, à chaque étape de la chaîne de valeur (fourniture de pièces, assemblage, sous-traitance, mise en service par les opérateurs, recyclage etc.) de soutenir largement les entreprises (sous-traitants ou fournisseurs de l'opérateur concessionnaire d'un réseau de transport public) qui se soumettent aux obligations environnementales, voire même qui vont au-delà de ces obligations, sans faire le choix, par exemple, de la délocalisation.

Une aide plus prononcée des entreprises respectueuses de l'environnement rétablirait l'équité vis-à-vis d'entreprises non-européennes dont les normes environnementales sont beaucoup moins strictes. Cela favoriserait également une concurrence entre entreprises européennes qui serait bénéfique pour l'innovation en matière de véhicules « propres ».

3. Si vous estimez qu'il y a lieu d'autoriser davantage d'aides d'État pour soutenir les objectifs environnementaux, quelles sont vos idées sur la manière de procéder ?

a. Cela devrait-il consister à autoriser davantage d'aide (ou autoriser l'aide plus facilement) pour des projets bénéfiques pour l'environnement que pour des projets comparables qui n'apportent pas les mêmes avantages (« bonus vert ») ? Dans l'affirmative, comment convient-il de définir ce bonus vert ?

Le « bonus vert » devrait être calculé de manière à permettre à des projets verts d'avoir un coût équivalent aux projets moins respectueux de l'environnement, ou à minima un surcoût moindre. Comme expliqué précédemment, l'investissement dans un projet respectueux de l'environnement reste aujourd'hui encore insuffisamment incitatif car l'exemption de notification ne s'applique qu'à 40% du surcoût.

De plus, le bonus vert devrait également s'apprécier selon le contexte et l'impact indirect sur l'activité concernée. Par exemple, dans le cas d'un achat de bus à hydrogène, le « bonus vert » soutient l'achat d'un véhicule à faibles émissions, mais également plus largement le développement d'une activité de transport public, soit une mobilité alternative respectueuse de l'environnement, à la différence de l'utilisation individuelle voiture bien plus polluante.

b. Quels critères devraient guider l'évaluation d'un bonus vert ? Pourriez-vous donner des exemples concrets dans lesquels, selon vous, un bonus vert serait justifié, par comparaison avec des exemples où il ne serait pas justifié ? Veuillez justifier votre choix.

4. Comment définir les avantages environnementaux positifs ?

a. Devrait-on se référer à la taxinomie de l'UE et, dans l'affirmative, devrait-on se référer à tous les critères de durabilité de la taxinomie de l'UE ? Ou tout avantage environnemental, quel qu'il soit, serait-il suffisant ?