

Lignes directrices relatives aux aides d'Etat au transport terrestre et multimodal et Règlement d'exemption par catégorie dans les secteurs des transports

Position du groupe SNCF

20 septembre 2024

Le groupe SNCF salue la révision des lignes directrices relatives aux aides d'Etat pour le transport terrestre et multimodal, dont la précédente version de 2008 ne reflétait plus les évolutions tant juridiques que politiques du secteur ferroviaire. Ces lignes directrices sont donc une opportunité de moderniser, d'innover et de rendre nos services ferroviaires encore plus compétitifs par rapport aux autres modes, en autorisant des régimes d'aides appropriés et une meilleure prise en compte des externalités positives du transport ferroviaire, notamment en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre liés aux transports. Cependant, elles soulèvent également des préoccupations légitimes quant à leur impact sur l'équilibre concurrentiel du marché.

1. Aides à l'acquisition du matériel roulant pour les nouveaux entrants

Le projet de lignes directrices prévoit la possibilité de mettre en place des régimes d'aides à l'acquisition de matériel roulant sous forme de garantie réservés exclusivement aux nouveaux entrants ou aux PME. Le Groupe SNCF est fermement opposé à ce que toute entreprise ferroviaire (opérateur historique ou « nouvel entrant ») exploitant des **services librement organisés de transport de passagers** puisse en bénéficier, afin de ne pas créer de distorsion de concurrence sur un marché très compétitif. Le Groupe SNCF note que des opérateurs « nouveaux entrants » ont réussi à lever des capitaux et annoncer des acquisitions de matériel roulant dans un environnement d'importante disponibilité de capitaux sur les marchés ou en private equity. Il importe qu'un nouveau dispositif d'aide d'Etat ne crée pas d'effet d'aubaine.

En revanche, **dans le secteur du fret**, le groupe SNCF demande instamment que le bénéfice de ce dispositif soit ouvert à l'ensemble des opérateurs, entreprises historiques et opérateurs dits « nouveaux entrants », eu égard à la situation particulièrement difficile rencontrée par l'ensemble des acteurs du secteur en Europe.

La garantie aux nouveaux entrants, une aide asymétrique

Les opérateurs ferroviaires (SNCF Voyageurs, opérateurs fret faisant partie de Rail Logistics Europe (RLE)) ne bénéficient pas de conditions avantageuses pour l'accès au marché de capitaux et empruntent aux conditions du marché. **Les conditions d'octroi de prêts concédés par SNCF S.A. à ses filiales (en l'espèce SNCF Voyageurs et les opérateurs RLE), doivent être « Arm's-length » pour éviter tout risque de redressement fiscal.** A ce titre les prêts accordés à SNCF Voyageurs et aux opérateurs RLE prennent en compte toutes les marges de financement de la holding (taux de financement + coût de la ligne de liquidité), auxquels s'ajoutent la marge de crédit propre à chaque filiale emprunteuse. Ces marges viennent ensuite s'ajouter au taux de marché en vigueur au moment où le prêt est consenti. C'est donc un prêt aux conditions du moment. Les opérateurs du groupe SNCF ne bénéficient donc pas d'avantage en termes de financement.

En revanche, la situation du matériel roulant dans le secteur du fret est bien plus préoccupante que pour le matériel roulant affecté aux activités « passagers » comme souligné dans l'étude d'impact réalisée en 2023 dans le cadre de la révision des lignes directrices. Le groupe SNCF considère donc qu'une distinction doit être réalisée dans les nouvelles lignes directrices entre ces deux secteurs et suggère que **l'ensemble des entreprises de fret ferroviaire** puissent bénéficier d'aides à l'acquisition de matériel roulant. Ces aides **ne devraient pas se limiter à une garantie financière mais devraient également pouvoir prendre la forme d'une subvention directe**.

Les entreprises ferroviaires pour les activités passagers **ne devraient pas en bénéficier en ce qui concerne les services librement organisés**. Ce segment est en effet très compétitif et des régimes d'aide ont de forts effets de distorsion de concurrence. Ils sont en outre susceptibles de créer des effets d'aubaine alors même que les opérateurs disposant d'un plan d'affaires solide et convaincant ne rencontrent pas de difficulté particulière à trouver des financements dans un contexte d'importante disponibilité d'épargne et de fonds privés.

Définition des nouveaux entrants questionnable

Si la Commission décidait de maintenir une catégorie spécifique aux nouveaux entrants, la définition devrait absolument permettre d'inclure l'ensemble des filiales européennes des entreprises ferroviaires de fret. Nous sommes défavorables à la condition d'absence de lien entre deux entreprises ferroviaires. Dans le cas du groupe SNCF, les filiales de RLE souffrent de lourdes difficultés financières pour l'acquisition du matériel roulant. Pour se développer à l'international, RLE finance aux conditions susmentionnées ses filiales ferroviaires à l'étranger sans que lesdites filiales ne bénéficient de mécanismes avantageux de garantie pour favoriser leur développement sur ces territoires étrangers. La restriction de ce type d'aides aux seuls nouveaux entrants au sens de la définition proposée par le projet de lignes directrices créerait une distorsion de concurrence défavorable pour le secteur. Certains concurrents de RLE bénéficieraient pour s'implanter sur le sol français d'avantages dont ses filiales ne bénéficient pas pour s'implanter et stimuler la concurrence outre-frontière. Certaines de ses filiales ont d'ailleurs pu profiter de certains dispositifs d'aides dans des pays voisins. Les en exclure aujourd'hui serait très dommageable pour les entités étrangères de RLE.

2. Les aides aux nouvelles liaisons commerciales

Clarifications nécessaires de cette catégorie d'aides

La création de cette nouvelle catégorie appelle à des clarifications. Tout d'abord, les lignes directrices ne précisent pas si ajouter une gare d'arrêt ou prolonger une desserte existante sera considéré comme une nouvelle liaison.

La notion de « terminaux de transport » ne semble pas appropriée pour le transport de passagers et devrait être remplacée par le terme de gare voyageurs.

La notion de « transfrontière » pourrait être explicitée de la façon suivante : « services ferroviaires qui traversent les frontières nationales entre Etats membres ou entre un Etat membre et un Etat-tiers »¹.

Par ailleurs, le caractère intrinsèquement politique des aides d'Etat dans le secteur des transports implique que le financement par un Etat membre de liaisons commerciales exploitées exclusivement sur le territoire d'un autre Etat membre devrait absolument être proscrit, ou à défaut soumis à notification et autorisation préalable après prise en compte d'un test d'équilibre économique systématique sur les contrats OSP qui seront impactés.

¹ Voir la Communication de 2021 « *Plan d'action pour promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière* » et à l'étude associée « *Long-distance cross-border passenger rail services*, Steer et KCW, d'octobre 2021 dans laquelle un service "cross-border" s'entend comme : " *A train service crossing national borders between EU Member States or between a Member State and a third country, where the principal purpose of the service is to carry passengers between stations located in different Member States or third countries.* "

De plus, ce régime d'aide créerait une rupture d'égalité dès lors que l'exigence constitutionnelle française de bon usage des deniers publics interdirait aux autorités publiques françaises de s'en prévaloir pour financer un service de transport opéré sur un autre territoire que le sien. Il serait donc utile de préciser *a minima* que pour les trajets internationaux, le régime d'aides doit être porté conjointement par les Etats membres traversés par le parcours dans le cas où l'aide porte sur l'intégralité du parcours.

Le cas où un nouveau service pour le transport de passagers inclurait une portion déjà desservie n'est pas non plus mentionné. Le groupe SNCF plaide pour **exclure du programme d'aides toute la première partie déjà existante** et d'inclure uniquement la nouvelle portion desservie du trajet afin de ne pas favoriser des effets d'aubaine.

Risque de désorganisation des services

Cette nouvelle catégorie d'aide risque de se chevaucher avec le régime d'obligation de service public. Des autorités organisatrices pourraient être tentées de mettre en avant ce régime d'aides plutôt que de mettre en place un service conventionné, – dès lors que le critère de l'absence d'intérêt commercial n'est pas exigé pour le régime d'aides aux nouvelles liaisons, créant ainsi non seulement une confusion entre les deux régimes mais surtout un risque de délaissement du régime du Règlement OSP (n° 1370/2007) qui permet avant tout une mise en concurrence pour l'attribution de fonds publics. De surcroît le risque de voir se multiplier des nouvelles offres non pérennes et de désorganiser l'offre de transports de passagers n'est pas négligeable.

Le risque de désorganisation que pourrait engendrer le régime d'aide ne semble pas proportionné au bénéfice attendu. Une étude ex ante des impacts du financement devrait impérativement être envisagée et seule une notification auprès de la Commission européenne permettrait de se prémunir du risque de désorganisation du marché tant commercial que conventionné.

En outre, l'aide devrait être assortie d'un engagement de maintenir la liaison pendant une période donnée (par exemple pour une durée de 2 à 5 ans au-delà de la phase de lancement bénéficiant de l'aide) : le transport ferroviaire repose sur les effets de réseaux sur des projections à moyen terme. En cas de non-respect de cette condition, les aides perçues devraient être rétrocédées.

Enfin, ces aides ne devraient pas être cumulables avec les différents régimes d'aides sur le coût d'utilisation de l'infrastructure mis à en place par les Gestionnaires d'Infrastructure pour le secteur du transport de passagers, comme les réductions de péages.

En résumé, le Groupe SNCF demande que les aides aux nouvelles liaisons soient encadrées par le principe de territorialité, l'exclusion des tronçons déjà desservis, une définition plus claire des termes (terminal, pertes d'exploitation), un engagement de service au-delà du versement de l'aide et le non-cumul avec d'autres régimes. Il doit être possible pour un Etat-membre de soutenir le lancement d'une nouvelle liaison commerciale transfrontalière sur la base des coûts engendrés sur son territoire, y compris s'il s'agit d'une portion prolongeant un parcours existant. Si la portion nouvelle couvre le territoire de plusieurs Etats-membres, l'accord des gouvernements est nécessaire pour qu'une aide simultanée puisse soutenir l'ensemble de cette portion.

3. Aides à la réduction des coûts externes

Une augmentation souhaitable des seuils

L'augmentation des seuils d'éligibilité pour la réduction des coûts externes permet de mieux prendre en compte les considérations environnementales et constitue donc une avancée notable. Le manque ou l'absence d'internalisation des coûts externes des autres modes de transport comme le routier ou l'aérien rend le ferroviaire moins compétitif.

Les aides visant à réduire ce désavantage comparatif contribuent efficacement au report modal, en particulier pour le fret ferroviaire. Afin d'avoir un effet incitatif fort, il est primordial de permettre aux Etats membres de compenser la

réduction des coûts externes à hauteur de 150% pour laisser la possibilité de mettre en place une vraie politique d'incitation au report modal.

En effet, les seuils kilométriques d'exemption proposés sont trop faibles et créent une situation injuste pour les grands Etats membres. Ainsi une aide pour une liaison multimodale évitant des coûts externes serait systématiquement compatible pour la Belgique ou le Luxembourg (par définition toujours inférieure à 800 km), mais la compatibilité devrait être démontrée pour des autoroutes ferroviaires françaises équivalentes.

Le groupe SNCF demande donc que le seuil de 350 km pour le transport unimodal soit relevé à 500 km et que, dans le cas du transport multimodal, le seuil de 800 km soit porté à 1400 km pour le transport par chemin de fer. Cela correspond en France à la distance de l'Autoroute Ferroviaire la plus longue (Calais – Le Boulou, opérée par VIIA).

Le groupe SNCF salue néanmoins le fait que le wagon isolé soit exclu de cette disposition. En effet, cette activité souffre d'un manque de compétitivité par rapport à la route, quelle que soit la distance parcourue. Ce service n'en reste pas moins crucial pour réduire les émissions de CO₂ dues au transport de marchandises.

Le wagon isolé a toutefois besoin de sécurité juridique et devrait donc faire l'objet d'un paragraphe à part entière dans les lignes directrices, plutôt qu'une note de bas de page. Le Groupe SNCF demande de rendre explicite la présomption de compatibilité (sans aucun seuil de distance) des aides au wagon isolé.

Pour les trajets d'une distance supérieure à celle permettant de présumer de la compatibilité, la Commission semble s'être trompée de test et s'écarte de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre : elle demande aux Etats de « *démontrer qu'un mode de transport concurrent plus polluant que celui bénéficiant de l'aide (par exemple, le transport exclusivement routier) constitue une solution alternative commercialement viable* ».

Si le groupe SNCF comprend que la présomption de compatibilité puisse reposer sur un critère simple, de distance, pour matérialiser le déficit de compétitivité, au-delà, la question de la compatibilité ne doit pas reposer uniquement sur un différentiel de compétitivité, mais également sur un différentiel d'intégration des coûts externes qui pénalise la compétitivité prix du ferroviaire par rapport aux autres modes.

En effet, le test proposé revient à dire que dès lors que le mode alternatif concurrent du ferroviaire ne serait pas commercialement plus rentable, le ferroviaire ne pourrait pas être aidé : c'est perdre de vue qu'*in fine* l'objectif des aides n'est pas de faire du report modal une fin en soi, mais d'accroître la sécurité, de décongestionner, et surtout de réduire les émissions de GES. Face à l'urgence climatique, chaque kilogramme de CO₂ évité compte et la politique de concurrence ne peut l'ignorer.

Le Groupe SNCF demande que pour les trajets ne bénéficiant pas de la présomption, le test de compatibilité des aides au ferroviaire repose sur les coûts externes évités et non sur la viabilité des modes plus polluants.

Pour les mêmes raisons de lutte contre le réchauffement climatique, comme indiqué, le groupe SNCF demande que le taux de compensation des coûts externes évité soit porté au moins à 75% pour les régimes non notifiés (règlement d'exemption) et 150% pour les régimes à notifier (lignes directrices), en particulier dans la cadre des régimes d'aide au wagon isolé.

Des assurances à apporter sur la méthode de calcul

L'obligation que les aides soient calculées sur la base des unités réelles transportées est comprise comme compatible avec le régime français d'aide au wagon isolé calculé sur la base du nombre de trains de dessertes. Les textes pourraient utilement préciser que les régimes déjà notifiés et approuvés sont compatibles de ce point de vue.

Enfin, concernant la méthode de calcul utilisée pour la réduction des coûts externes, les propositions actuelles du règlement d'exemption et des lignes directrices font référence au « Handbook » de 2019. Afin d'assurer une sécurité juridique, il serait nécessaire d'annexer les valeurs pertinentes au règlement ainsi qu'aux lignes directrices.

4. Aides à l'interopérabilité

Les enjeux d'interopérabilité sont également mieux pris en compte dans le projet de lignes directrices grâce à l'augmentation des seuils d'intensité à 80% pour la plupart des technologies majeures telles que l'ERTMS, le FRMCS ou encore le DAC. Les besoins de financement dans ce domaine sont tels qu'une augmentation des seuils à 100% aurait été préférable. Toutefois, la proposition actuelle d'augmentation à 80% va dans le bon sens.

5. Le Règlement d'exemption par catégorie

Le groupe SNCF appelle de ses vœux un règlement d'exemption par catégorie pour le secteur des transports et salue la proposition de la Commission d'exempter en-dessous d'un certain seuil les aides à la réduction des coûts externes, les aides à l'interopérabilité et les aides à l'investissement. Le régime d'exemption pour ces aides les plus courantes et dans leur grande majorité approuvée par la Commission européenne sont une avancée qui va permettre d'accélérer leur versement et donc de contribuer au report modal.

En revanche, les nouvelles catégories d'aides créées par cette révision, et qui peuvent potentiellement créer de fortes distorsions de concurrence, devront impérativement être soumises à notification. C'est le cas des aides aux nouvelles liaisons commerciales, dont la nouveauté et le périmètre encore flou ne permettent pas le recul nécessaire à une exemption de notification. Concernant les aides à l'acquisition de matériel roulant, si elles demeuraient réservées aux nouveaux entrants, leur caractère discriminatoire pourrait avoir un effet de distorsion de concurrence très fort qui devrait à minima être évalué par la Commission européenne lors d'une procédure de notification.

Le groupe SNCF demande donc les modifications suivantes :

- **L'augmentation des seuils pour les aides à la réduction des coûts externes à 150%, exemptées de notification jusqu'à 75%**
- **La suppression de la catégorie d'aide pour l'acquisition du matériel roulant aux nouveaux entrants pour les services librement organisés de transport de passagers, fortement discriminatoire**
- **L'encadrement des aides aux nouvelles liaisons commerciales et la suppression de toute exemption pour cette nouvelle catégorie en ce qui concerne le transport de passagers**

A propos du Groupe SNCF

Le groupe SNCF est un leader mondial des services de transport de voyageurs et de marchandises. Sa mission est « d'œuvrer pour une société dynamique, solidaire et durable ». Le groupe compte 270 000 collaborateurs dans 120 pays et a réalisé un chiffre d'affaires de 41,4 milliards d'euros en 2022, dont un tiers à l'international. Le groupe SNCF est organisé autour d'une maison mère unique et comprend SNCF Réseau (gestion et exploitation du réseau ferré français), SNCF Gares & Connexions (gestion et développement des gares), Rail Logistics Europe (transport et logistique de fret ferroviaire), SNCF Voyageurs (transport public régional et interurbain, grande vitesse ferroviaire en France et en Europe), Geodis (logistique en France et dans 120 pays) et Keolis (transport public en Europe et dans le monde).

