

EUROPE DE L'ÉNERGIE

POLICY PAPER No 257
SEPTEMBRE 2020

#PACTE VERT
#RELANCE
#EUROPE SOCIAL
#MOBILITÉ
#CENTRE ÉNERGIE

AGIR EN TEMPS DE COVID-19 POUR UNE MOBILITÉ PROPRE



■ **EMILIE MAGDALINSKI**
Chercheuse, Centre
Énergie de l'Institut
Jacques Delors, Paris

■ **MARIE DELAIR**
Assistante de
recherche, Centre
Énergie de l'Institut
Jacques Delors, Paris

■ **THOMAS PELLERIN-CARLIN**
Directeur, Centre
Énergie de l'Institut
Jacques Delors, Paris

Les auteurs souhaitent remercier
Sébastien Maillard pour ses
précieuses remarques.

INTRODUCTION

La pandémie de Covid-19 a des conséquences importantes sur notre économie. Susceptible de continuer à affecter notre vie quotidienne au moins jusqu'en 2021, **les responsables politiques européens vont devoir mieux évaluer les effets potentiels de cette crise qui a bouleversé la manière et la fréquence à laquelle nous nous déplaçons.** Le système de mobilité et l'ensemble de l'économie liée aux transports s'en trouvent particulièrement touchés.

Ce Policy paper évalue les impacts immédiats de la crise de la Covid-19 sur notre mobilité et analyse les premières réponses fournies par les autorités publiques pour soutenir l'économie, les travailleurs et les citoyens dans ce contexte hors du commun. Il s'interroge sur les effets possibles d'une crise sanitaire et économique qui se prolonge, et notamment sur les implications potentielles à long terme de la crise dans le secteur du transport.

Notre système de mobilité actuel repose encore largement sur nos choix du XX^e siècle : une demande croissante de voyages longue distance et de vitesse, des villes construites autour de larges avenues prévues pour les voitures particulières, un nombre croissant d'embouteillages, des niveaux nuisibles de pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre rendant probable le scénario d'un changement climatique catastrophique. **L'épidémie de la Covid-19 a déjà entraîné des changements majeurs** dans les entreprises, les infrastructures, les pratiques et les comportements. **Certains de ces changements peuvent contribuer à rendre notre système de mobilité plus résistant face aux crises, plus juste pour tous les citoyens et aligné avec la transition écologique.**

Dans les circonstances de la crise sanitaire, nous analysons donc les politiques susceptibles de contribuer au développement d'un système de mobilité propre en Europe. Avec leurs plans de relance économique, l'UE et ses États membres **devraient favoriser des investissements massifs dans la mobilité propre, tandis que l'UE devrait mettre en conformité avec le Pacte vert européen ses règles relatives aux aides d'État, et envoyer des signaux plus forts aux États, municipalités et entreprises pour qu'ils agissent en faveur des mobilités propres.**

1 ■ LES EFFETS SANS PRÉCÉDENT DE LA COVID-19 SUR LE SECTEUR DE LA MOBILITÉ

Au cours des premiers mois de 2020, lorsque le coronavirus a commencé à toucher l'Europe, les États membres de l'UE ont imposé des restrictions de déplacement pour freiner la propagation du virus. Ils ont d'abord limité les voyages à destination de l'UE, puis restauré les contrôles aux frontières entre les États membres, limitant de fait les déplacements en Europe au printemps 2020. De nombreux pays ont fait l'objet d'un confinement partiel ou total, impliquant une suspension de tous les déplacements non essentiels et des activités culturelles et économiques. Ainsi, l'Italie, la France, l'Espagne et l'Irlande ont pris à l'échelle nationale des décisions ordonnant de rester à domicile, pour des périodes allant de deux semaines à deux mois et imposant des limitations strictes.

1.1 ■ Une crise affectant à la fois la fréquence et la manière dont on se déplace

- **Une obligation de rester à domicile qui entraîne du télétravail et une limitation de notre mobilité au quotidien**

Du fait des restrictions liées à la Covid-19, les déplacements entre le domicile et le lieu de travail ont fortement diminué. Les mesures de confinement ont obligé de nombreux employeurs à recourir au chômage partiel pour une partie de leur main d'œuvre ou au télétravail lorsque cela était possible. Une enquête Eurofound menée en avril 2020 indique que **36,8% des personnes interrogées, dans toute l'UE, ont commencé à travailler depuis leur domicile** en raison de la pandémie¹. Par comparaison, en 2019, seules 9% des personnes employées dans l'UE indiquaient travailler parfois de chez elles².

- **Des transports publics fortement touchés en raison du faible nombre d'utilisateurs et des contraintes de distanciation physique**

L'obligation de rester chez soi, le recours massif aux mécanismes de chômage partiel et les fermetures des lieux de travail **ont conduit à une forte baisse du nombre d'utilisateurs des transports en commun.** Ainsi, les données officielles de trafic de passagers des trains, tramways et autobus au niveau national en Lettonie montrent que le trafic au second tri-

1. Eurofound. 2020. Living, working and COVID-19 dataset, Dublin, <http://eurofound.link/covid19data> Enquête réalisée dans l'UE-27 entre le 9 avril et le 30 avril, auprès de 86 457 personnes âgées de 18 ans et plus.

2. EUROSTAT, Personnes employées travaillant de chez elles en pourcentage de l'emploi total, selon le sexe, l'âge, et le statut d'emploi (%) [[lfsa_ehomp](#)], Dernière mise à jour : 01-09-2020.

mestre 2020 ne représentait qu'un tiers du trafic enregistré à la même période en 2019³. Dans plusieurs grandes villes européennes, les transports publics pourraient avoir atteint un niveau inférieur à 15% de leur trafic habituel enregistré entre mars et mai⁴.

Malgré cette diminution de trajets quotidiens, **la majorité des villes européennes a maintenu un service minimum de transports publics**, y compris en cas d'obligation nationale de rester chez soi⁵. Avec la fin du confinement dans la majorité des villes européennes, le taux d'utilisation des transports publics n'a pas retrouvé son niveau d'avant la Covid-19. Si, à Paris, le niveau maximal de fréquentation des transports publics a été inférieur de 40% à son niveau habituel⁶, à Dublin, les derniers chiffres montrent que les trajets en transports publics ont chuté de près de 60%⁷.

La baisse du nombre d'utilisateurs et le maintien d'un service minimum de transports publics a par ailleurs conduit à des **pertes économiques importantes pour les opérateurs et prestataires de transports**. En Italie, selon une première estimation, une chute de 50% du nombre d'usagers des transports publics devrait entraîner une perte de 1,5 milliard d'euros des revenus issus des billets en 2020⁸. Pour la compagnie allemande de transports publics Deutsche Bahn, les revenus liés à la vente de billets pour le transport régional et local des passagers a chuté de 90% durant le confinement (mars-mai 2020) par rapport à 2019⁹. Depuis, le gouvernement allemand a annoncé qu'il contribuerait à hauteur de 2,5 milliards d'euros au secteur des transports publics dans le cadre de son plan de relance¹⁰.

■ Un recours accru à la marche et au vélo

La pandémie a encouragé la transition vers des modes de transports individuels tels que la voiture particulière, le vélo ou la marche. Pour limiter les flux de voyageurs dans les transports publics et éviter un recours accru aux voitures, **de nombreuses villes ont développé des alternatives et adapté leurs infrastructures pour évoluer vers des modes de déplacement doux**. Elles ont temporairement affecté des voies de circulation aux piétons et aux cyclistes. Des villes comme Paris, Berlin et Barcelone comptent déjà un grand nombre de « **coronapistes** », c'est-à-dire de voies cyclables temporaires aménagées sur des rues vidées de leurs voitures. Selon la Fédération européenne des cyclistes, les villes européennes ont déjà mis en place plus de 1 000 km de nouvelles infrastructures cyclables et piétonnes¹¹. La ville de Lisbonne a même développé un éco-système post-confinement entièrement

3. Les données relatives au trafic de passagers proviennent du [Bureau central letton des statistiques](#), publiées le 02.09.2020, consultées le 08.09.2020.

4. Selon les données hebdomadaires de [Citymapper](#), l'application pour smartphone de planification des transports, qui enregistre le pourcentage de déplacement de ses utilisateurs par rapport à l'ordinaire.

5. Agence internationale de l'énergie. 2020. [Global Energy Review 2020: The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions](#).

6. Compagnon, S. Bontinck, J.-G., "Covid-19 : 40 % de voyageurs en moins dans les transports franciliens... Jusqu'à quand ?" *Le Parisien*, 24.08.20.

7. Les données sur les trajets hebdomadaires des passagers par transports publics pour la ville de Dublin sont fournies par le [Bureau central irlandais des statistiques](#), Transport Bulletin, 01 mars 2020 au 22 août 2020, publié le 31.08.20, consulté le 17.09.20.

8. Les revenus issus des billets font référence à la valeur des rentrées de fonds, des tickets et des abonnements payés par les passagers pour s'acquitter des trajets en transports publics. Chiffres extraits de [International Railway Journal](#), "UITP projects €40mds hit for European public transport in 2020", 13.05.20.

9. Deutsche Bahn, [Competition figures 2019/2020](#), dernière modification en juin 2020.

10. Ministère fédéral allemand des finances, "Emerging from the crisis with full strength" 04.06.20.

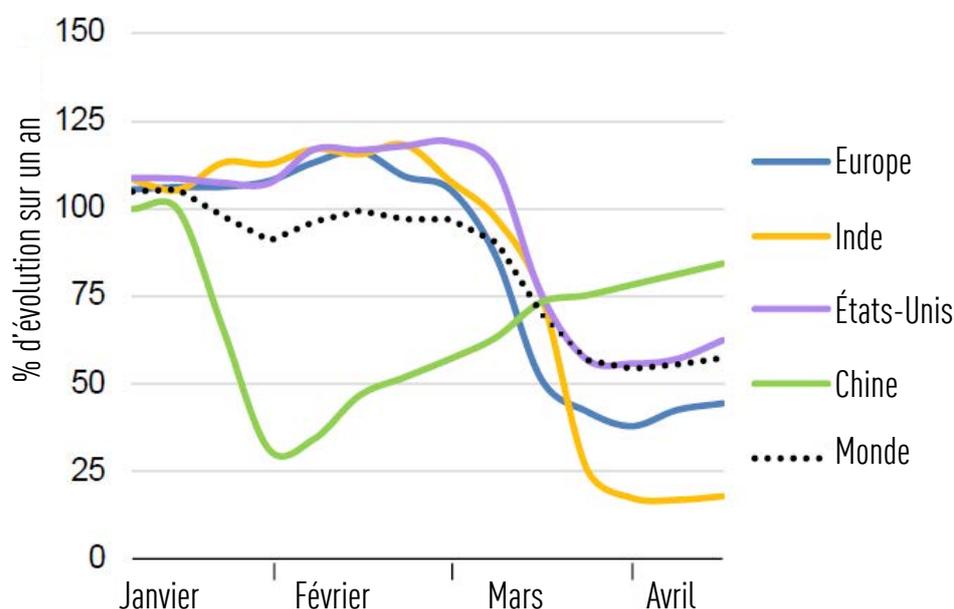
11. Données extraites de [European COVID-19 Cycling Measures Tracker](#) publié par la Fédération européenne des cyclistes ; consulté le 16.09.2020.

consacré aux vélos reposant sur des voies cyclables, des espaces de parking et des subventions publiques¹².

■ Le déclin du transport par route

La baisse de la demande de pétrole montre aussi l'impact des mesures mondiales de confinement sur la mobilité, dans la mesure où les transports sont fortement dépendants de cette énergie fossile. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) prévoit une **baisse de 9% de la demande mondiale de pétrole** en 2020 par rapport à 2019 (notamment pour l'essence et le kérosène)¹³. L'AIE estime que l'activité du transport des passagers par route en Europe entre mi-mars et mi-mai 2020 a chuté en moyenne de 50 à 60% par rapport à l'activité en 2019 (voir Graphique 1).

GRAPHIQUE 1 ■ Évolution de l'activité de transport routier en 2020 par rapport à 2019



Analyse de l'AIE d'après les données Apple Mobility, Rystad Energy et OAG dans le rapport *Global Energy Review 2020* de l'AIE

■ L'impact sur la mobilité longue distance : l'effondrement des secteurs aériens et ferroviaires

Dans le cas du transport aérien, en raison des fermetures partielles de frontières et des restrictions internationales de voyages dans le monde entier, **le trafic s'est pratiquement interrompu au printemps 2020**. Le nombre de vols commerciaux opérés quotidiennement a connu en mars-avril une baisse **jusqu'à 90%, par rapport à la même période en 2019**. Cet arrêt a entraîné de lourdes pertes pour les compagnies aériennes, le chiffre d'affaires de certains opérateurs enregistrant jusqu'à 84% de baisse au deuxième trimestre 2020¹⁴.

12. POLIS, "Lisbon launches new measures to put people first post-lockdown", 05.07.20.

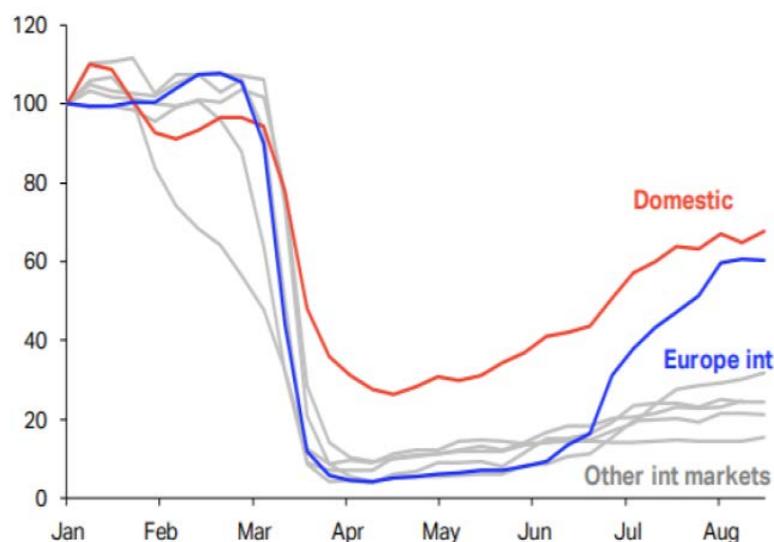
13. IEA. 2020. *Global Energy Review 2020*, IEA, Paris.

14. e.g. -84.3% for Air France KLM et -80% pour Lufthansa.

Pour sauver cette industrie, de nombreux **États membres se sont engagés à injecter des sommes importantes pour soutenir les compagnies aériennes nationales**¹⁵. Ainsi, le groupe Air France-KLM a reçu plus de 10 milliards d'euros de prêts garantis par l'État et de prêts directs de la part des gouvernements français et néerlandais, alors que Lufthansa va recevoir 9 milliards d'euros de capitaux propres et d'emprunts et que le gouvernement allemand va entrer à hauteur de 20% dans le capital de l'entreprise¹⁶.

Le mois de juillet a marqué un point d'inflexion, les marchés européens et internationaux montrant des signes de reprise. La levée des restrictions liées au confinement et la période de vacances ont conduit à une reprise rapide des vols, mais à un niveau inférieur de 40% par rapport aux saisons estivales habituelles (voir Graphique 2).

GRAPHIQUE 2 ■ Vols intérieurs et internationaux janvier-juillet 2020 (données mondiales)



Source : Analyse économique dans IATA, « Air Passenger Market Analysis », juillet 2020, d'après des données fournies sous licence par FlightRadar 24. Tous droits réservés¹⁷.

S'il est moins visible dans la crise, le trafic ferroviaire n'en a pas moins souffert. En raison du confinement et de limitations de circulation entre mars et mai 2020, la demande a chuté de 40% en Suède, où les mesures étaient moins restrictives, et de plus de 90% dans des pays plus touchés comme la France et l'Italie¹⁸. Après le confinement, le transport ferroviaire reste très affecté par la progression de la pandémie dans certaines régions européennes. Ainsi, en Espagne, particulièrement touchée par la Covid-19, le nombre de voyages en train a chuté de plus de 54% en juillet 2020 par rapport à l'année précédente¹⁹. Cependant, comme pour le trafic aérien, les compagnies ferroviaires pourraient connaître un déclin du nombre de voyageurs moins important que prévu grâce aux vacances d'été (par exemple, le principal opérateur français, la SNCF, s'attend à une baisse de 15% par rapport à 2019)²⁰. Une étude portant sur le marché ferroviaire au niveau mondial prévoit que le nombre de passagers

15. Voir le [Bailout Tracker](#), Transport & Environment, mis à jour le 27.08.2020, consulté le 08.09.2020.

16. [Deutsche Welle](#), "Lufthansa bailout package overwhelmingly backed by shareholders", 25.06.20.

17. IATA "Air Passenger Market Analysis July 2020".

18. Rail pro news, "Railways are badly damaged by the coronavirus pandemic", 7.05.2020.

19. Données sur le trafic de passagers fournies par l'Institut national espagnol de statistiques, consulté le 10.09.20

20. Challenges, "La SNCF limite la casse cet été avec plus de 20 millions de voyageurs dans ses trains", 24.08.20.

(toutes distances confondues) pourrait baisser de 35% en 2020 et que le marché ne pourrait se rétablir complètement qu'en 2023²¹.

1.2 ■ L'industrie manufacturière liée au transport également affectée

La crise de la Covid-19 a eu diverses incidences sur l'économie : le secteur du tourisme s'est ainsi effondré tandis que d'autres, comme le numérique, pourraient avoir bénéficié de la crise. **Fortement touchés, les services de transports et l'industrie manufacturière des équipements de transports (comme les constructeurs automobiles et aéronautiques) représentent des secteurs économiques clés pour l'UE.** En 2017, le secteur des services de transport et de stockage employait environ 10 millions d'Européens, soit 4,5% de la main d'œuvre totale de l'UE²². Il inclut les services liés à la route (par exemple les bus et les tramways), au rail, aux oléoducs et gazoducs, aux voies navigables, au transport aérien et au stockage lié aux transports. Parallèlement, plus de 3 millions d'Européens travaillaient dans la fabrication de véhicules motorisés et autres équipements de transports²³.

Dès le début de la crise, les constructeurs aéronautiques ont mis en place des mesures importantes. En France, Safran et Airbus, grands constructeurs d'avions et d'équipements, ont respectivement mis près de 50 et 20% de leur main d'œuvre au chômage partiel. En outre, pour « redimensionner son activité dans l'aviation commerciale »²⁴, le leader du marché mondial, Airbus, envisage de réduire de 10% sa masse salariale au niveau mondial d'ici l'été 2021, dont 5 100 postes en Allemagne et 5 000 en France. Le constructeur américain Boeing a également annoncé des plans de réduction de sa main d'œuvre de 10%²⁵.

Les fermetures d'usines ont concerné près d'un salarié sur deux dans l'industrie de la construction automobile fin avril²⁶ et entraîné des baisses de production à l'échelle européenne. Parallèlement, alors que le marché européen est déjà confronté à des surcapacités, **la demande de nouveaux véhicules particuliers et commerciaux a respectivement chuté de 38% et 33%** au premier semestre 2020, montrant néanmoins certains signes de reprise à partir de juin 2020 (voir le Graphique 3 pour les ventes de voitures particulières)²⁷. De nombreux gouvernements européens ont augmenté leurs subventions pour l'acquisition de voitures neuves.

21. Étude SCI Verkehr présentée dans l'International Railway Journal, [Covid-19 hurts global rail market growth](#), 8 September 2020.

22. [EU Transport in figures - Statistical Pocketbook 2019](#); ces données excluent les activités postales.

23. Eurostat, Manufacturing statistics - NACE Rev. 2, 2017 data.

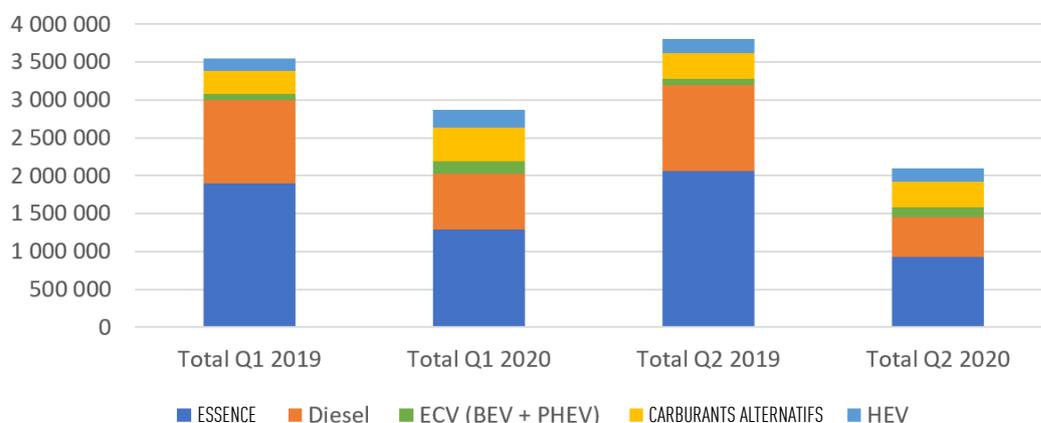
24. Communiqué de presse d'Airbus, ["Airbus plans to further adapt to COVID-19 environment"](#) 30.06.20.

25. Doug Cameron et Andrew Tangel, [The Wall Street Journal](#), "Boeing to Cut 10% of Workforce as Coronavirus Puts Brakes on Air", 29.04.20.

26. ACEA, [Interactive map: Employment impact of COVID-19 on the European auto industry](#), 20 Avril 2020, consulté le 04.09.2020.

27. Données de l'ACEA, 2020 pour [voitures particulières](#) et pour les véhicules commerciaux.

GRAPHIQUE 3 ■ Ventes de voitures particulières neuves aux premiers trimestres 2019 et 2020 par type de carburant



Notes : Les véhicules électriques rechargeables (ECV) sont les véhicules électriques à batterie (BEV – y compris les véhicules à piles à combustible) ainsi que les véhicules hybrides rechargeables (PHEV – y compris les véhicules hybrides à autonomie prolongée). Les véhicules électriques hybrides (HEV) ne sont pas rechargeables et incluent les véhicules hybrides et hybrides légers. Les carburants alternatifs incluent les véhicules au gaz naturel ainsi que les véhicules roulant au GPL et à l'éthanol.

Source: Institut Jacques Delors avec les données de l'ACEA sur les immatriculations de voitures particulières aux premiers semestres 2019 & 2020

Inversement, **l'industrie du vélo a connu jusqu'à présent une demande croissante** en 2020. Le fabricant britannique Halfords a enregistré une croissance de 114% de ses ventes de nouveaux vélos, avec une hausse particulièrement forte des ventes de vélos et trottinettes électriques²⁸. Les fabricants de vélos taiwanais ont aussi enregistré une forte demande issue d'Europe, notamment d'Allemagne et d'Italie, lorsque les mesures de confinement se sont assouplies en Europe²⁹.

Si des réouvertures prudentes ont été opérées avant l'été, le mois de septembre montre que nous ne sommes pas sur la voie d'un retour « à la normale » : le nombre croissant de cas en août a entraîné la réintroduction de mesures de restriction de la liberté de circulation des citoyens européens originaires de zones de progression de l'épidémie (par exemple : annulations de vols, fermeture des frontières et instauration de quarantaines)³⁰ tandis que de nombreux travailleurs européens sont toujours en chômage partiel³¹. Cette situation inhabituelle soulève des questions sur l'avenir de notre système de mobilité et sur les modalités pour le rendre plus propre et plus résistant face à de futures crises.

28. Halfords group, *Trading update for the last 20-week period* jusqu'au 21 Août 2020.

29. Bike Europe, *Giant starts production at Hungarian factory as European sales rise*, 9.06.20.

30. Information en temps réel sur les mesures nationales au sein de l'UE disponibles [en ligne](#).

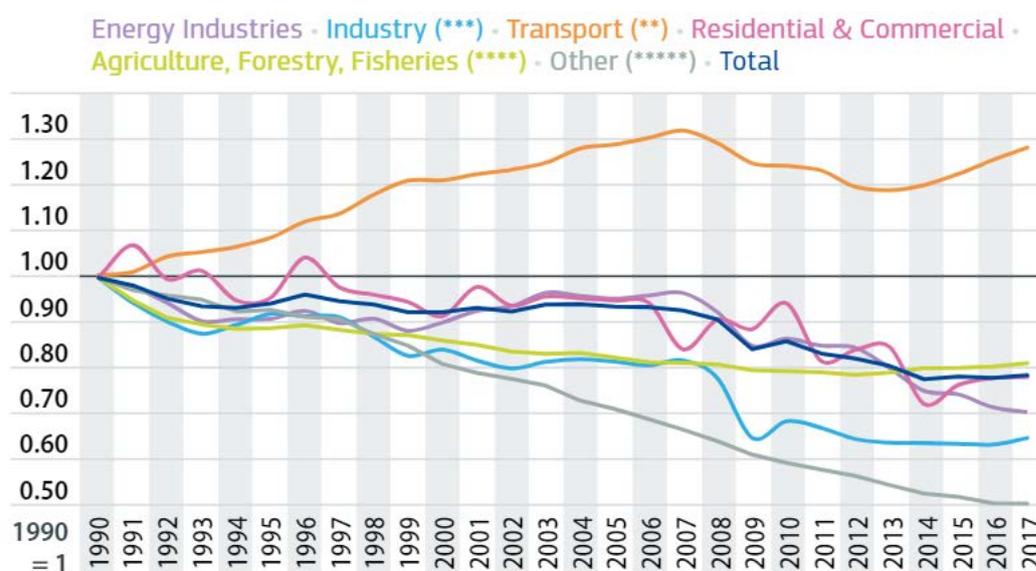
31. ETUC, "60m workers depend on EU recovery fund", Communiqué de presse, 15.07.20.

2. QUELS DÉFIS POUR DEVELOPPER UN SYSTÈME DE MOBILITÉ PLUS PROPRE EN PÉRIODE DE COVID-19 ?

2.1 Le secteur du transport requiert des évolutions majeures

Le secteur des transports contribue massivement au changement climatique. Depuis 1990, les émissions de gaz à effet de serre (GES) issues du secteur des transports dans l'UE ont augmenté, alors que, dans leur ensemble, les émissions européennes ont diminué de plus de 20% grâce à une baisse dans les secteurs autres que celui des transports (Graphique 4). Bien que les normes d'émissions pour le transport routier soient devenues plus strictes et que l'efficacité énergétique des véhicules ait été progressivement améliorée, cette tendance a été surcompensée par une augmentation du poids des nouveaux véhicules, par une adoption croissante des SUV³², ainsi que par l'accroissement de la demande de voyages en avions (Graphique 5), qui constituent les principales causes de la hausse récente des émissions de CO₂.

GRAPHIQUE 4 ■ Émissions de GES dans l'UE-28 par secteur (en millions de tonnes d'équivalent CO₂)

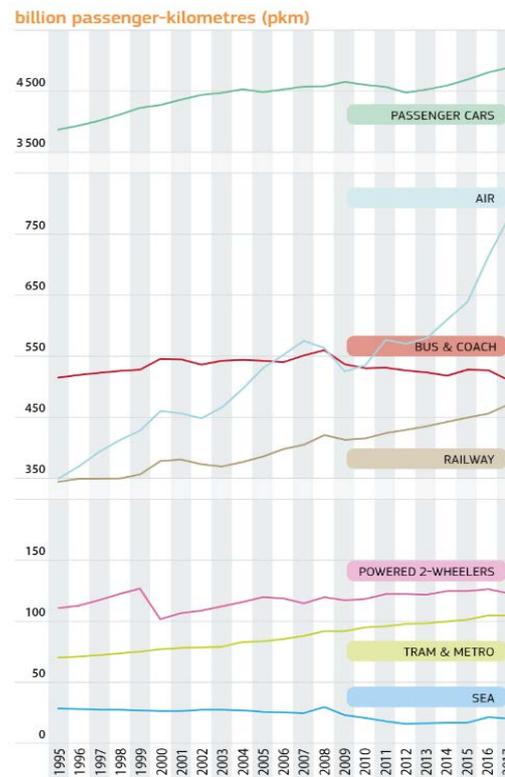


Notes : (*) à l'exclusion des émissions du secteur de l'Utilisation des Terres, Changements d'Affectation des Terres et de la Forêts (UTCATF) et du secteur maritime international, mais en comptabilisant l'aviation internationale et le CO₂ indirect. (**) à l'exclusion du secteur maritime international (trafic international au départ de l'UE), mais en comptabilisant l'aviation internationale. (***) Émissions des industries manufacturières et de la construction, des processus industriels et de l'utilisation des produits. (****) Émissions liées à la combustion de carburants et autres émissions issues de l'agriculture. (*****) Émissions liées à la combustion de carburants dans Autre (non spécifié ailleurs), émissions fugitives issues des carburants, déchets, CO₂ indirect et autres.

Source: EU Transport in figures - Statistical pocketbook 2019

32. IEA. 2019. Growing preference for SUVs challenges emissions reductions in passenger car market, IEA, Paris; European Environment Agency. Average CO₂ emissions from new cars and new vans increased again in 2019, 26 juin 2020.

GRAPHIQUE 5 ■ Chiffres de l'UE-28 pour le transport des passagers 1995-2017 – par mode



Source: EU Transport in figures - Statistical pocketbook 2019

Le secteur des transports contribue par ailleurs fortement à la **pollution de l'air**, qui elle entraîne environ 400 000 morts prématurées dans l'UE chaque année³³, ce qui pose un **grave problème de santé publique**. Selon le Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies, au 14 septembre 2020³⁴, 184 000 personnes sont décédées des suites de la Covid-19 dans l'UE et plusieurs études ont souligné une corrélation entre la mortalité liée à la Covid-19 et des niveaux élevés de pollution de l'air³⁵. **Si la pollution de l'air dans l'UE a globalement baissé au cours des dernières années, les émissions de polluants atmosphériques par l'aviation ont augmenté et les émissions de nombreuses voitures diesel se sont révélées supérieures aux limites autorisées en Europe**. De nombreux pays enregistrent régulièrement une très mauvaise qualité de l'air³⁶. En agissant pour un système de mobilité plus propre, il est possible d'améliorer la qualité de l'air et, de ce fait, la santé et le bien-être des Européens, tout en apportant des bénéfices économiques³⁷.

33. Agence européenne pour l'environnement. 2020. *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*, EEA Report.

34. Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies *COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK*, 14 Septembre 2020. Les données incluent le Royaume-Uni.

35. Agence européenne pour l'environnement 2020. *Op. Cit.*

36. Agence européenne pour l'environnement, Indicator assessment, *Emissions of air pollutants from transport*, dernière modification le 17.12.19; Commission européenne, *Air quality: Commission takes action to protect citizens from air pollution*, Communiqué de presse, 17.05.2018.

37. La pollution de l'air a aussi des coûts économiques dus aux dépenses de santé, à la plus faible productivité au travail et à l'absentéisme des individus dont la santé est affectée par la pollution de l'air. Elle a aussi des conséquences sur les rendements agricoles. Voir Dechezleprêtre, A. et al. (2019) *"The economics of air pollution: evidence from Europe"*, OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing, Paris.

En outre, nos **systèmes de mobilité ne permettent pas encore un accès rapide et aisé à la mobilité** : embouteillages, nuisances sonores, trains et bus bondés, augmentation des distances pour accéder aux services essentiels, accès inégal aux modes de transports en fonction des lieux et de la situation des individus, dépendance à la voiture comme unique option envisageable, sécurité, en sont plusieurs problématiques fréquentes³⁸.

Durant la période de confinement, les émissions de CO₂, la pollution de l'air et les embouteillages ont diminué³⁹. S'il s'agit là des conséquences d'une situation sanitaire dramatique, elles ne doivent pas pour autant servir à plaider pour un arrêt total de nos activités. Cela souligne néanmoins la capacité de nos sociétés à faire des choix radicaux pour sauver des vies humaines, et cela démontre les avantages que nous pourrions tirer d'une transformation de notre système de mobilité. Alors que nous faisons l'expérience de cette situation inédite qui pousse les autorités à investir d'importantes sommes et ressources, **c'est aujourd'hui le moment de réfléchir à la manière dont nos sociétés font face à ces crises et à ce qu'elles peuvent faire dès maintenant pour être plus résistantes et mieux affronter les crises futures.**

2.2 ■ L'impact à long terme de la Covid-19 sur le système de transports dépendra de choix politiques et sociétaux

Les crises sanitaire et économique liées à la Covid-19 ont eu des conséquences majeures sur notre mobilité et sur l'industrie des transports. Les premières mesures adoptées par les autorités début 2020, comme les mécanismes de travail à temps partiel et les plans de sauvetage industriels, ont été prises en tenant compte de vagues de contagions et d'impacts économiques en 2020, mais avec des perspectives de croissance du PIB toujours élevées pour 2021. En septembre 2020, l'OCDE prévoyait pour la zone euro une baisse du PIB de 7,9% pour 2020 et une croissance du PIB de 5,1% pour 2021, en tenant compte de foyers locaux sporadiques et sur la base d'une vaccination disponible au plus tôt fin 2021⁴⁰. Cependant, si l'on tient compte du nombre croissant d'infections en septembre 2020 et de l'incertitude quant à la durée de la pandémie, **une seconde vague et/ou plusieurs années de perturbations liées à la Covid doivent être envisagées comme des scénarios crédibles** ⁴¹.

Pour renforcer la résistance des sociétés et de l'économie de l'UE, **les décideurs européens devraient réfléchir aux conséquences d'une crise plus longue, notamment sur le secteur de la mobilité et des industries associées** qui ont si durement souffert au cours des derniers mois. Jusqu'à présent, les gouvernements ont pris des mesures extraordinaires pour soutenir l'économie dans son ensemble, les entreprises et les travailleurs, sans véritable conditionnalité, au motif que la relance devait se faire rapidement pour permettre aux entreprises de survivre. Si la crise devait durer, un soutien inconditionnel à tous les acteurs de l'économie deviendrait de plus en plus coûteux, en termes politiques et économiques, mais aussi de plus en plus incompatible avec la nécessité d'atteindre les objectifs climatiques de l'UE.

Dans le cas du transport aérien par exemple, une réduction des émissions de GES requiert à la fois une réduction massive du trafic mais aussi des améliorations en termes de tech-

38. Commission européenne, *European Urban Mobility: Policy Context*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2017.

39. Agence européenne pour l'environnement (2020), "Air quality and COVID-19", EEA Article 04.04.20.

40. OCDE. 2020. *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2020*, Éditions OCDE, Paris.

41. OMS, "COVID-19 Emergency Committee highlights need for response efforts over long term" Communiqué de presse, 01.08.20.

nologies et de carburants. En août 2020, les États membres de l'UE prévoyaient d'octroyer 32 milliards d'euros aux compagnies aériennes, sans conditions, ou très peu⁴². **Subventionner des compagnies aériennes qui continuent à émettre toujours plus d'émissions de GES sans prendre d'engagements en faveur d'un développement durable est incompatible avec les politiques européennes et nationales en faveur du climat.** D'un point de vue économique, il est difficile de prévoir le montant du soutien public nécessaire au secteur aéronautique, notamment si l'impact de la pandémie sur le trafic aérien devait se prolonger au cours des deux ou trois prochaines années. Un soutien public mieux planifié d'un point de vue stratégique et conditionné (comprenant également des mesures destinées à soutenir les travailleurs) est essentiel pour guider les futurs investissements vers la neutralité climatique mais aussi aider et encourager les entreprises à devenir plus vertes. En outre, comme l'indique à juste titre l'universitaire Stefan Gössling, cela suscite diverses questions : « un retour au statu quo, soutenu par le versement d'importantes aides d'État, est-il souhaitable » alors que le « modèle de croissance en volume soutenu par l'industrie et les défenseurs du trafic aérien pourrait être amené à être remplacé par un modèle alternatif basé sur un système de transport aérien plus restreint, moins vulnérable sur le plan économique et attentif à son impact environnemental »⁴³.

Pour ce qui est du transport routier, la transition vers des véhicules plus propres s'est accélérée cette année malgré la chute des ventes de voitures. Comme nous l'observons depuis le début de l'année, la baisse du nombre d'immatriculations de voitures n'affecte pas tous les véhicules de la même manière. Si les immatriculations de voitures particulières neuves dans l'UE ont fortement chuté entre avril et juin 2020, en nombres absolus par rapport à l'an dernier, les voitures diesel et essence étant les plus touchées, le nombre d'immatriculation de véhicules électriques a augmenté au cours de la même période (voir Tableau 1). Ces hausses pourraient s'expliquer par les tendances pré-Covid ainsi que par les différentes incitations à l'achat de véhicules électriques⁴⁴. Par leur soutien aux acheteurs de voitures et aux constructeurs automobiles, l'UE et les États membres devraient s'assurer que leurs choix politiques renforcent cette évolution positive remplaçant les voitures à carburants fossiles par des voitures électriques⁴⁵.

Le secteur des transports a été l'un des plus sévèrement touchés par la crise. Alors que les perspectives pour ce secteur restent encore très incertaines pour les mois et années à venir, **les choix politiques et sociétaux d'aujourd'hui joueront un rôle majeur dans la manière dont le secteur des transports se remettra et contribuera à façonner un futur plus résilient aux crises et plus propre.**

42. Voir le [Bailout Tracker de Transport et Environnement](#), mis à jour 27 Août 2020, consulté le 08.09.2020.

43. Stefan Gössling, *Risks, resilience, and pathways to sustainable aviation: a COVID-19 perspective*, *Journal of Air Transport Management*, Octobre 2020.

44. ACEA, *Interactive map: Electric vehicle purchase incentives per country in Europe (2020 update)*, 09.09.2020.

45. Selon les modes de production de l'électricité, les voitures électriques en Europe émettent aujourd'hui entre 80% de moins (en Suède) et environ 20% de moins (en Pologne) que les voitures diesel et essence, sur l'ensemble de leur cycle de vie. Voir [Transport & Environment Does an electric vehicle emit less than a petrol or diesel?](#) 21 avril 2020. Voir aussi l'[analyse comparative du cycle de vie](#) d'une voiture à essence et d'une voiture électrique Magdalinski, E. and Pellerin-Carlin, T., *Electric vehicles: European mobility and industrial leadership at stake*, Policy brief 14 mai 2019.

En outre, l'Alliance européenne des batteries cherche actuellement à fabriquer les batteries de manière plus durable en Europe, et les véhicules électriques deviennent de plus en plus propres au fur et à mesure que la part d'électricité renouvelable augmente dans le mix électrique.

TABLEAU 1 ■ Immatriculations de voitures particulières neuves dans l'UE

TYPE DE VÉHICULES	2ÈME TRIMESTRE 2019	2ÈME TRIMESTRE 2020	ÉVOLUTION EN %
Essence	2 065 054	929 309	-55
Diesel	1 129 724	526 645	-53,4
Véhicules électriques hybrides (non-rechargeable)	185 592	172 149	-7,2
Carburants alternatifs (autres qu'électriques)	70 066	34 656	-50,5
Véhicules électriques à batterie (BEV)	56 094	63 216	+12,7
Véhicules hybrides rechargeables (PHEV)	28 273	66 128	+133,9
Véhicules électriques hybrides rechargeables (BEV+PHEV)	84 367	129 344	+53,3

Note : Les véhicules électriques rechargeables (ECV) sont les véhicules électriques à batterie (BEV – y compris les véhicules à piles à combustible) ainsi que les véhicules hybrides rechargeables (PHEV – y compris les véhicules hybrides à autonomie prolongée). Les véhicules électriques hybrides (HEV) ne sont pas rechargeables et incluent les véhicules hybrides et hybrides légers. Les carburants alternatifs incluent les véhicules au gaz naturel ainsi que les véhicules roulant au GPL ou à l'éthanol.

Source: ACEA, quarterly data on alternative fuel vehicle (AFV) registrations.

2.3 ■ 2.3 Agir aujourd'hui pour façonner demain

Choisir le moment adéquat pour prendre des décisions politiques est crucial. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Europe n'a jamais connu de choc aussi important affectant son économie et la vie quotidienne de ses citoyens. Cette situation de crise conduit les autorités à prendre des décisions et à adopter des mesures comme l'UE le fait avec son plan de relance *Next Generation EU* (voir Encadré 1) et qui, en dehors de ce contexte, n'auraient pas été acceptées ou dont la mise en place aurait pris plus de temps. Si ces circonstances soulèvent des questions majeures en termes de démocratie, elles créent aussi une certaine **marge de manœuvre pour une action positive rapide**, que les infrastructures et lobbies existants auraient sinon bloquée.

Du fait de l'épidémie de Covid-19, nous avons accepté de modifier temporairement nos habitudes, notamment la manière et la fréquence à laquelle on se déplace pour aller travailler, le choix de destination de vacances, ou encore la manière dont on se retrouve en famille et entre amis. Pour des millions d'Européens, c'est une occasion de tester et de pérenniser des nouvelles pratiques liés à la mobilité⁴⁶. Des travaux de recherche montrent que les comportements de mobilité sont particulièrement ancrés dans notre routine et que les changements dans notre vie peuvent être des moments propices pour les reconsidérer⁴⁷. **Le défi politique est alors double : (1) évaluer quels sont les changements actuels négatifs pour la transition écologique (par exemple la baisse du co-voiturage) et mettre en place des mesures pour restaurer les tendances d'avant la crise ; et (2) évaluer quels changements sont positifs pour la transition, par exemple le passage de la voiture au vélo, et mettre en place les mesures permettant la poursuite de ces tendances positives.**

Alors que certains comportements faisant actuellement l'objet de restrictions (comme par exemple la limitation des activités de groupe) seront abandonnés dès la fin de la crise, **les**

46. Thompson, S., Michaelson, J., Abdallah, S., Johnson, V., Morris, D., Riley, K., & Simms, A. 2011. 'Moments of change' as opportunities for influencing behaviour: A report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs. Defra, London.

47. Thøgersen, J. 2012. The importance of timing for breaking commuters' car driving habits. *The habits of consumption*, 12, 130-140; Verplanken, B., & Wood, W. 2006. Interventions to break and create consumer habits. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 90-103.

autorités publiques devraient profiter de cette période transitoire pour encourager et pérenniser des comportements plus respectueux de l'environnement ainsi que les évolutions positives de notre vie quotidienne. Elles peuvent, par exemple, inciter à la consommation de produits plus écologiques, mettre en place des infrastructures plus adaptées ou encore assurer la disponibilité d'alternatives durables. Ce Policy Paper va maintenant s'intéresser aux actions que les décideurs européens peuvent engager au cours des deux prochaines années pour garantir l'émergence d'un système européen de mobilité plus propre et plus fort après cette crise.

3 ■ CRÉER UN SYSTÈME DE MOBILITÉ PLUS PROPRE : CE QUE LES DÉCIDEURS PEUVENT FAIRE DURANT LA CRISE DE LA COVID-19

Pour faire face à une crise économique, les entreprises réduisent leurs investissements, y compris en termes de recherche et d'innovation. Lorsque les investissements privés se raréfient, il devient encore plus important pour les décideurs politiques d'envoyer des signaux clairs aux entreprises, afin que celles-ci puissent concentrer leurs coupes sur certains investissements (par exemple ceux incompatibles avec le Pacte vert européen) tout en protégeant, voire en augmentant, les investissements dans d'autres domaines (par exemple des solutions de mobilité propre essentielles aux succès du Pacte vert européen). Dans le meilleur des cas, la récession actuelle pourrait représenter une opportunité à saisir pour les entreprises de transport afin qu'elles se réorientent vers des technologies, des modèles commerciaux et des innovations de rupture⁴⁸. Pour augmenter les chances d'un tel scénario favorable et adresser des signaux explicites à toutes les entreprises et autorités publiques, **nous recommandons une action de l'UE sur la base de trois outils politiques existants : les plans de relance européen et nationaux, les aides d'État et la réglementation européenne.**

3.1 ■ Les fonds de relance doivent soutenir l'investissement dans des infrastructures de mobilité propre

Pour faire face à la crise, l'Union européenne est sur le point d'adopter un plan de relance historique de 750 milliards d'euros, susceptible de stimuler l'économie et d'accélérer la transition écologique (voir Encadré 1). Cependant, les objectifs concrets et les conditions actuelles d'attribution des fonds de cette proposition ne sont pas suffisamment précis et ne permettront pas de s'assurer qu'ils serviront des investissements verts⁴⁹. Les co-législateurs devraient désormais agir pour que les fonds de relance stimulent de tels investissements nécessaires à un avenir propre et qui, à eux seuls, pourraient contribuer à la reprise économique⁵⁰.

48. Archibugi, D., A. Filippetti and M. Frenz (2013), *The impact of the economic crisis on innovation: Evidence from Europe*, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 80/7, pp. 1247-1260, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.05.005>.

49. Pour l'allocation des fonds européens, la Commission européenne doit en effet évaluer la contribution des plans nationaux de relance et de résilience à la transition écologique, mais cette analyse présente plusieurs défis : pour s'assurer que les fonds européens ne subventionnent pas des modes de transport polluants et des carburants fossiles, elle devrait (1) faire une distinction entre les mesures soutenant la transition écologique et celles soutenant la transition numérique ; (2) définir quels investissements sont considérés comme « verts » ; et (3) clarifier quels investissements doivent être exclus des plans nationaux de manière à ne pas « nuire fortement à l'environnement ».

50. Lamy, P., G. Pons et al. *Greener After: A Green Recovery Stimulus for a post-COVID-19 Europe*, Europe Jacques Delors, Policy Paper, 2020.

ENCADRÉ 1 ■

L'accord budgétaire historique de l'UE pour faire face à la pandémie de coronavirus et à ses conséquences économiques⁵¹

Contrairement à la crise de la dette publique en 2009, la crise de la Covid-19 a affecté l'ensemble des pays de l'UE et n'est pas considérée comme le résultat d'un manque de discipline budgétaire. Pour relancer l'économie de l'UE après la baisse de 11,9% de son PIB au second trimestre 2020⁵², **le Conseil européen est parvenu à un accord sur un emprunt commun de 750 milliards d'euros au niveau européen** (4,7% du PIB de l'UE). S'il est adopté par le Parlement européen, il permettrait de financer de nouvelles subventions à hauteur de 390 milliards d'euros et de nouveaux prêts d'un montant de 360 milliards d'euros au cours des trois prochaines années (2021-2023). Ce plan de relance, appelé Next generation EU (NGEU), constituera un outil considérable qui permettra à l'UE d'agir pour la première fois comme un stabilisateur macro-économique. C'est aussi la **première fois que l'UE empruntera de l'argent en son nom**, à long terme. Ces fonds ne devraient être remboursés qu'à partir de 2028 et durant les 30 années suivantes, jusqu'en 2058⁵³. En outre, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen souhaite que 30% de ces obligations européennes soient émises sous forme d'obligations vertes et que 37% de ces fonds NGEU soient affectés aux objectifs du Pacte vert⁵⁴.

Dans le cadre de ce NGEU, 312,5 milliards d'euros seront versés aux États membres par le biais d'une Facilité pour la relance et la résilience (RRF). Chaque État membre devra soumettre un Plan national de relance et de résilience (RRP) qui devra être approuvé par la Commission européenne avant que les fonds de la Facilité pour la relance et la résilience ne puissent être versés à l'État membre. La Commission évaluera chaque Plan national de relance et de résilience sur la base de plusieurs critères, notamment sa contribution (1) pour relever les défis identifiés dans le Semestre européen⁵⁵, (2) pour consolider le potentiel de croissance ainsi que la résilience des États membres et renforcer la cohésion, (3) pour appréhender les transitions écologique et numérique. Aucune mesure inscrite dans ces Plans nationaux de relance et de résilience ne devra avoir d'impact négatif sur le climat et l'environnement. En outre, 47,5 milliards d'euros seront alloués à REACT-EU, une initiative de soutien à la reprise visant à octroyer plus rapidement des ressources financières aux États membres pour contribuer à atténuer la crise en soutenant par exemple le maintien de l'emploi, les PME et les systèmes de soins de santé.

Le Conseil européen a également adopté un **budget communautaire de 1 074 milliards d'euros⁵⁶ pour les 7 prochaines années afin de soutenir le plan de relance pour l'Europe**. 30% de ces fonds (550 milliards d'euros) sont destinés à la lutte contre le changement climatique⁵⁷. Par rapport à la proposition initiale de budget communautaire de 1,1 milliard d'euros⁵⁸ faite par la Commission européenne en 2018, les financements de l'UE en faveur des politiques agricole et régionale ont été largement préservés, alors que plusieurs programmes ont connu de fortes coupes, notamment l'aide au développement et la défense. Les programmes innovants qui soutiennent la mobilité durable sont particulièrement affectés, avec notamment une baisse importante du programme de recherche et d'innovation Horizon Europe, une réduction du budget consacré aux infrastructures de transport européennes via le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), ainsi qu'une diminution du programme InvestEU, y compris sa Facilité d'investissement stratégique.

Pour accomplir la transition écologique dans le secteur des transports, les principaux besoins d'investissements portent sur les infrastructures⁵⁹. L'UE et les États membres doivent s'assurer que les fonds de la relance sont destinés à des infrastructures et des flottes de transport propres, visant à rendre le système de transport plus durable et plus résistant face aux futures crises, **telles que les pistes cyclables, les voies ferrées et les bornes de recharge pour les véhicules électriques**. Ces investissements contribueront à la création d'un environnement adapté au développement de modes de transport propres,

51. Les auteurs souhaitent remercier Andreas Eisl et Eulalia Rubio pour leurs précieuses remarques sur cet encadré.

52. D'après EUROSTAT *Insertion des estimations du PIB pour les États membres de juillet 2020*.

53. Bien que l'accord du Conseil européen prévoie la possibilité de commencer le remboursement avant 2028, en utilisant des montants non utilisés afin de payer les intérêts.

54. Ursula von der Leyen, *Discours sur l'état de l'Union*, Bruxelles, 16 Septembre 2020.

55. Pour comprendre ce qu'est le Semestre européen, le lecteur peut utilement se référer à : Amy Verdun & Jonathan Zeitlin (2018) Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice, *Journal of European Public Policy*, 25:2, 137-148, DOI: 10.1080/13501763.2017.1363807.

56. C'est-à-dire le Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

57. L'objectif des 30% était inscrit dans l'accord du Conseil européen de juillet. Cependant, après l'annonce par Ursula von der Leyen que la Commission souhaitait augmenter à 37% la part du NGEU destinée à la lutte contre le changement climatique, l'objectif inscrit dans le budget communautaire pourrait également être revu.

58. Commission européenne, *Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe*, COM/2020/442 final.

59. SWD(2020) 98 final - Commission Staff Working Document: Identifying Europe's recovery needs

à offrir aux entreprises un climat serein et des opportunités pour leurs investissements et à favoriser les changements comportementaux permettant la poursuite d'une transformation à long terme de notre mobilité. Ces investissements ont par ailleurs un intérêt économique et social : une récente analyse des coûts-bénéfices estime par exemple qu'un kilomètre en voiture a un coût externe de 0,11€ par voyageur alors que pour la même distance, le vélo et la marche apportent respectivement des bénéfices de 0,18€ et 0,37€ dans la mesure où ces deux modes réduisent les dépenses de santé (tels que les congés maladie ou les assurances)⁶⁰.

Les investissements dans les transports publics sont menacés par les effets de la crise.

La chute de leur fréquentation lors des confinements ainsi que les exigences actuelles de distanciation physique rendent la reprise difficile dans ce secteur. Si les transports publics sont perçus comme un lieu d'infection très risqué, certaines études menées en Autriche, en France, en Allemagne et au Japon montrent qu'aucun cluster de Covid-19 n'a été associé aux transports publics⁶¹. Ces derniers restent essentiels dans la mesure où ils représentent l'un des principaux modes de transport dans les villes, où ils contribuent à la cohésion territoriale et où ils soutiennent la décarbonation de la mobilité. La détérioration de ces services accroît le risque de recourir davantage aux voitures particulières et de délaisser une partie de la population dépendante des transports publics, sans autre option possible pour se déplacer. **Étant donné qu'il s'agit à la fois d'une question de justice sociale et environnementale, les autorités publiques doivent consacrer une partie des fonds de la relance aux transports publics**, comme l'Allemagne qui a déjà annoncé y affecter 2,5 milliards d'euros de son plan de relance de 130 milliards d'euros⁶².

De nombreuses décisions d'investissement dans les transports étant prises aux niveaux régionaux ou locaux⁶³, il est important que les États membres octroient des fonds liés à la relance aux autorités locales, comme les municipalités par exemple, en charge des infrastructures et solutions de mobilité à leur niveau. Parallèlement, les villes doivent préparer des plans ambitieux en faveur du climat et postuler, le cas échéant, aux financements nationaux et européens. À cet égard, plusieurs villes européennes et organisations de la société civile ont suggéré la possibilité de soutenir les autorités locales dans leurs objectifs de limitation des impacts de la crise et de verdissement de leurs réseaux de transports, y compris par des appels d'offres publics « écologiques » avec à la clé des subventions pour accélérer le déploiement de flottes de véhicules à émissions nulles⁶⁴.

Les autorités publiques devraient aussi cibler des investissements dans le secteur ferroviaire.

Alors que les appels se multiplient pour mettre fin aux liaisons aériennes courtes distances (il s'agit par exemple d'une condition associée aux prêts accordés à Air France), il convient de les compenser avec la mise en place de lignes ferroviaires à grande vitesse pouvant offrir une alternative crédible au transport aérien. Certains plans nationaux de relance ont déjà promis d'investir dans le ferroviaire : l'Allemagne prévoit ainsi d'accorder 7 milliards d'euros à DB et aux voies ferrées nationales, tandis que la France a alloué 4,7 milliards d'euros pour rendre le secteur ferroviaire plus attractif et plus efficace. En outre, la remise en place de

60. Gösling, S. 2020. *Why cities need to take road space from cars-and how this could be done*. Journal of Urban Design, 1-6.

61. Sandra Lima "COVID-19 and Public Transport: Regaining passengers' trust", EPF, 17.08.20.

62. Ministère fédéral allemand des Finances "Emerging from the crisis with full strength" 04.06.20.

63. Voir encadré 1.1. de l'OCDE, "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 16.06.20.

64. Lettre ouverte au vice-président Timmermans et à la commissaire en charge des transports Valean, "EU Recovery Package must ensure significant support to public transport", 22.05.2020.

trains de nuit est en cours en Autriche, en Suède, en Suisse, et fait partie du plan de relance français. L'investissement dans le secteur ferroviaire est également important pour le fret, où les investissements peuvent soutenir un report modal de la route vers le rail pour le transport des marchandises, un objectif encouragé par l'UE avec des développements prometteurs en Europe centrale et orientale⁶⁵. Les investissements et les améliorations technologiques dans le secteur ferroviaire auront donc un rôle important à jouer pour la décarbonation du secteur des transports.

3.2 ■ Rendre les aides d'État de l'UE compatibles avec le Pacte vert européen

Les aides d'État constituent un outil essentiel de politique publique. En accordant un avantage, qu'il s'agisse d'une subvention ou d'une garantie, les autorités publiques façonnent la société et aident les entreprises à innover. Quand elle est octroyée sur une base sélective par une autorité publique nationale d'un État membre de l'UE, cette « aide de l'État », si elle dépasse un certain montant, doit en premier lieu être autorisée par la Commission européenne.

Selon la législation européenne, **l'UE a un devoir d'intégrer les exigences de protection environnementale dans l'ensemble de ses politiques, y compris celles relatives aux règles des aides d'État de l'UE**⁶⁶. Même si l'Union européenne a officiellement commencé à les prendre en considération en 2001⁶⁷, il en avait résulté peu de décisions politiques concrètes susceptibles de garantir que l'argent public national n'était pas utilisé pour financer des projets incompatibles avec la transition écologique.

Dans la crise actuelle, les États membres dépensent des centaines de milliards d'euros de fonds publics pour aider les entreprises à surmonter les premiers effets de la Covid-19, une grande partie de ces fonds allant au secteur du transport (voir Partie 1). La pandémie ayant continué à progresser dans l'UE à l'été 2020, il devient de plus en plus probable que de nouveaux plans nationaux d'aides d'État seront proposés en 2021⁶⁸. Pour ces deux raisons, **il est désormais urgent de s'assurer que les règles relatives aux aides d'État de l'UE sont compatibles avec le Pacte vert européen**. Nous ne pouvons pas présenter les détails d'une telle réforme dans ce Policy Paper, mais indiquons néanmoins quelques lignes directrices et publications⁶⁹ pouvant contribuer à la révision des règles en matière d'aides d'État. La Commission européenne devrait :

65. Railfreight.com, "Rolling highway from Germany to Lithuania a new success for modal shift", 20.05.2020.

66. L'article 11 du TFUE stipule que « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. ».

67. « L'Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement » conclut que « Lors de l'adoption ou de la révision d'autres encadrements communautaires en matière d'aides d'État, la Commission examinera dans quelle mesure ces exigences peuvent être mieux prises en considération. Dans ce cadre, la Commission examinera s'il ne serait pas utile de demander aux États membres de fournir une étude de répercussion sur l'environnement lors de la notification de tout projet important d'aide, quel que soit le secteur d'activités ».

68. Cela se fondera sans doute sur les évolutions récentes faites par la Commission européenne en mars-mai 2020 : voir Commission européenne, *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19*, ainsi que les trois documents spécifiques relatifs au transport aérien, terrestre et maritime. Adopté le 19.03.2020, JO C(2020).

69. Client Earth & Agora Energiewende (à paraître, 2020): A State Aid Framework for a Green Recovery: Mainstreaming climate protection in EU State aid law; AgoraEnergiewende's webinar: "The role of State aid in the EU's green recovery", 30 Juin 2020; Matthias Finger, Juan Montero-Pascual and Teodora Serafimova, *Manifesto for a post-COVID-19 recovery towards smarter and more sustainable transport*, Florence School of Regulation, Policy Brief, Juin 2020.

- évaluer la conformité des mesures relatives aux aides d'État avec le Pacte vert européen, notamment dans la future Loi européenne sur le climat. Il ne s'agit pas seulement de garantir la cohérence politique de la Commission von der Leyen, mais aussi de respecter une obligation juridique inscrite dans les traités européens (art. 11 TFUE) ;
- proposer une liste d'exclusion claire des activités qui, en principe, ne peuvent pas être soutenues par une aide publique en raison de leur impact sur l'environnement ou de leur dépendance aux carburants fossiles ;
- exiger de toute grande entreprise (de plus de 250 employés)⁷⁰ bénéficiant d'une telle aide d'État qu'elle présente, dans les 12 mois, sa stratégie pour contribuer aux objectifs de l'UE en matière de climat, y compris l'objectif de parvenir à la neutralité climatique en 2050. Cette stratégie doit inclure des objectifs clairs au niveau de l'entreprise et des indicateurs clés de performance. L'UE devrait en outre s'assurer que les États membres sanctionnent correctement toute entreprise ne présentant pas ou ne mettant pas en œuvre cette stratégie.

3.3 ■ Les décideurs politiques européens doivent envoyer les bons signaux réglementaires aux États, aux municipalités et aux entreprises dans leurs stratégies de transition écologique

L'UE a déjà fait preuve de leadership en démontrant combien un certain climat de certitude politique entourant l'action en matière de climat peut stimuler l'innovation et l'investissement⁷¹. Pour offrir une telle certitude politique, l'UE devrait indiquer une direction claire à toutes les parties prenantes, essentiellement les entreprises et les autorités à tous les niveaux, en inscrivant dans la loi des objectifs ambitieux de réduction des émissions de CO₂ (à savoir un nouvel objectif pour 2030 et la neutralité climatique d'ici 2050), en taxant les activités les plus polluantes selon des modalités conformes à cette direction climatique et en encourageant le développement de modes de transport durables.

La stratégie pour une mobilité durable et intelligente que la Commission souhaite publier d'ici la fin 2020 devrait fournir le cadre législatif pour la réduction par l'UE de 90% ses émissions de GES liées au transport d'ici 2050. Cela exigera des mesures politiques ambitieuses qui seront présentées ultérieurement. Ce processus nécessitera du temps ; avant que la Commission ne propose des mesures concrètes accompagnées d'études d'impact et que ces propositions ne se traduisent en lois, nous souhaitons mettre l'accent sur un certain nombre d'éléments politiques susceptibles d'alimenter ces propositions, pour accélérer la transition vers une mobilité plus propre et envoyer les bons signaux aux autorités publiques et aux entreprises pour qu'elles prennent des décisions plus écologiques.

Alors que l'UE renforcera sans doute son objectif en matière de climat à l'horizon 2030 pour passer d'une réduction de 40% à au moins 55% des émissions de GES⁷², il faudra nécessairement revoir l'ensemble des objectifs associés, y compris dans le secteur des transports. Les normes de CO₂ pour les véhicules routiers en 2030 devront donc être adaptées pour se conformer à cette nouvelle ambition. **Actuellement, cet objectif vise à réduire de 37,5% la moyenne des émissions de CO₂ des voitures neuves ; il devrait être revu à la hausse** et être rendu plus strict afin de s'assurer que les voitures à fortes émissions sont progressivement retirées du marché, tandis que les véhicules à émissions nulles deviendront majoritaires

70. Voir la répartition par Eurostat en fonction de la taille

71. Business and investor CEO letter on EU 2030 GHG emissions targets, Septembre 2020.

72. La décision finale des décideurs politiques de l'UE dépendra de l'issue des négociations entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen.

dans l'industrie manufacturière, pour que la flotte européenne puisse devenir propre d'ici 2050. La fixation d'un calendrier plus clair pour la fin des ventes de voitures essence ou diesel pourrait aussi envoyer un signal fort aux entreprises afin qu'elles s'impliquent pleinement dans la transition vers des véhicules propres. Cela nécessitera aussi d'autres progrès en termes de production de batteries dans l'UE et d'infrastructures de recharge.

Comme nous l'avons vu dans la partie 2, les émissions du secteur aérien restent un élément majeur pour réduire l'impact des transports tandis que l'absence de fiscalité adaptée dans ce secteur continue à permettre la vente de billets à très bas prix qui ne reflètent pas l'empreinte écologique des vols. Si la Commission européenne veut agir sérieusement sur ces émissions, **le kérosène devrait être taxé au moins comme les carburants des autres modes de transport, et il devrait constituer l'une des priorités dans le projet de révision de la directive sur la taxation de l'énergie d'ici l'été prochain.**

Pour soutenir les industries à l'heure de la Covid-19, alors que la demande pour certains biens chute fortement, **les autorités peuvent proposer des aides pour encourager l'achat de biens écologiques.** De nombreux États membres ont par exemple mis en place ou amélioré des incitations à l'achat de véhicules électriques⁷³. Cependant, pour qu'elles soient efficaces, c'est-à-dire utilisées par les citoyens et qu'elles contribuent aux objectifs climatiques, les États membres devraient s'assurer que ces incitations ne couvrent que les véhicules propres⁷⁴, qu'elles incluent les flottes commerciales (dans la mesure où elles représentent une part importante des achats de véhicules neufs) et qu'elles durent plus que quelques mois⁷⁵.

Enfin, pour prouver son engagement à développer une mobilité propre, **l'UE devrait démontrer que la marche et le vélo sont considérés comme des modes de déplacement performants et souhaitables pour de courtes distances.** Outre un meilleur financement de l'aménagement urbain et des infrastructures cyclables, l'Union européenne devrait aussi améliorer la collecte et la visibilité des statistiques liées à la marche et au vélo : par exemple le nombre de kilomètres de voies cyclables, le nombre de kilomètres parcourus par les Européens en marchant ou en faisant du vélo, les pourcentages en termes de répartition modale, les ventes de vélos, l'emploi. Les statistiques européennes actuelles incluent pourtant ce type de données sur le transport urbain et les motos par exemple⁷⁶. Elles pourraient également offrir aux décideurs politiques davantage de visibilité sur les évolutions des modes doux et leur importance croissante dans la mobilité au quotidien. La Commission pourrait aussi exiger des États membres qu'ils **fournissent des objectifs quantitatifs en termes de déploiement d'infrastructures cyclistes et piétonnes** dans leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

73. Voir la [synthèse](#) des mesures fiscales élaborée par ACEA.

74. Alors que les plans de relance allemand et autrichien prévoient des subventions à l'achat de véhicules électriques, de nombreux pays comme la France, l'Italie et l'Espagne ont aussi inclus dans leurs mécanismes un soutien à certaines voitures essence ou diesel. Voir : Sandra Wappelhorst, "Economic recovery packages in response to COVID-19: Another push for electric vehicles in Europe?" ICCT, (3.08.20).

75. Actuellement, de nombreux mécanismes incitatifs découlant de la Covid-19 et destinés à l'achat de véhicules propres ne sont prévus que comme des programmes de court terme visant à relancer les ventes, alors que des travaux de recherche montrent que les incitations doivent être maintenues à plus long terme pour avoir un impact majeur sur la réduction des émissions de CO2. Voir : Aksen, J., Plötz, P. & Wolinetz, M. Crafting strong, integrated policy mixes for deep CO2 mitigation in road transport. Nat. Clim. Chang. (2020).

76. EU Transport in figures - Statistical pocketbook 2019.

CONCLUSION ■

FAIRE DU PACTE VERT EUROPÉEN LA BOUSSOLE DE LA RELANCE DU SECTEUR EUROPÉEN DE LA MOBILITÉ

La crise sanitaire a bouleversé la manière et la fréquence à laquelle on se déplace. Dans la période trouble qui s'annonce, les décideurs européens et nationaux doivent travailler ensemble vers des objectifs communs. L'un de ces objectifs est de rendre l'économie européenne neutre sur le plan du climat d'ici 2050. Le Pacte vert européen fournit une bonne boussole pour naviguer dans cette direction et il doit guider toutes les décisions politiques, y compris, et d'ailleurs surtout, celles prises durant la crise actuelle.

C'est la raison pour laquelle les décideurs doivent analyser quels changements dus à la crise sont négatifs et lesquels sont positifs pour la transition écologique. Sur la base de cette évaluation, à laquelle ce Policy Paper contribue, **les décideurs européens doivent adopter des décisions pour ancrer et amplifier les tendances positives tout en contrant celles qui sont négatives.** Cela exige notamment de garantir que les plans de relance économique européen et nationaux soutiennent véritablement une évolution vers une mobilité propre, que les règles des aides d'État de l'UE deviennent compatibles avec le Pacte vert européen et que les institutions européennes mettent rapidement en place de nouvelles règles pour le secteur des transports de manière à aider les États européens, les municipalités et les entreprises à fixer leur propre voie vers un avenir vert. ■



L'Europe pour
les citoyens



Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais: Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors