



N° 2292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2019.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME VII

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS AÉRIENS

PAR M. JEAN-FRANÇOIS CESARINI

Député

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET ANNEXE PERMETTANT DE PRÉPARER L'AVENIR	7
A. UN BUDGET ÉQUILIBRÉ	7
1. Des ressources appuyées sur le secteur de l'aviation civile.....	7
2. Des dépenses maîtrisées.....	8
3. Une situation financière en rétablissement	9
B. UN BUDGET DE TRANSITION.....	10
1. Des investissements importants	10
2. Un accord social en devenir.....	11
II. UN EFFORT DE DÉCARBONATION DU SECTEUR À ACCROÎTRE	13
A. LA PART DU TRANSPORT AÉRIEN DANS LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE	13
B. LES PISTES DE RÉDUCTION.....	14
1. Les progrès technologiques et l'optimisation des trajectoires de vol	14
2. Le développement des biocarburants.....	14
3. Les actions européennes et internationales	15
4. La réduction des émissions des aéroports.....	16
C. TRAVAILLER À L'ÉMERGENCE D'UNE FILIÈRE FRANÇAISE DES BIOCARBURANTS AÉRONAUTIQUES	17
III. UN MAILLAGE AÉROPORTUAIRE FRANÇAIS À OPTIMISER	19
A. UN MAILLAGE AÉROPORTUAIRE DENSE.....	19
B. LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES EXISTANTES.....	22
C. LA NÉCESSITÉ DE RECHERCHER DES SYNERGIES ENTRE AÉROPORTS	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
Liste des personnes auditionnées	51

INTRODUCTION

Le secteur du transport aérien se caractérise par un paradoxe : s'il est en croissance annuelle, depuis plus de cinquante ans, de plus de 5 %, il s'agit également d'un secteur très concurrentiel, dans lequel les marges des compagnies aériennes sont faibles. Les faillites récentes d'Aigle Azur et de XL Airways témoignent de la fragilité de ces dernières. Par ailleurs, les enjeux du *Brexit* ont été soulignés, au cours des auditions, par les compagnies aériennes, qui sont inquiètes des conséquences qu'une absence d'accord pourrait avoir sur le trafic en provenance du Royaume-Uni et sur le statut juridique et fiscal des vols en provenance ou à destination de ce pays.

Dans ce contexte, il convient d'être attentif à ce que le projet de loi de finances pour 2020 permette à la filière de se consolider pour les années à venir. Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » présenté par le Gouvernement au titre de l'année 2020 répond à cet objectif, puisqu'il s'inscrit dans une dynamique de progressif désendettement et qu'il oriente de manière plus importante des crédits budgétaires vers les investissements. Les effets financiers de la crise de 2008 ayant été absorbés, les investissements prévus par le projet de loi de finance permettent de préparer l'avenir.

Outre cette consolidation, les années 2018 et 2019 ont également été l'occasion d'une réflexion sur la filière aéronautique française. Se sont ainsi tenues les Assises nationales du transport aérien, entre mars et octobre 2018, qui ont été le lieu d'une intense concertation entre les différentes parties prenantes. À l'issue de ces dernières, le Gouvernement a adopté la Stratégie nationale du transport aérien 2025. Cette dernière fixe quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, la connexion des territoires et la préparation du transport aérien de demain. Il s'agit là, en effet, de sujets d'intérêt majeur pour le secteur de l'aviation civile.

Deux d'entre eux ont retenu l'attention de votre rapporteur pour avis. Il s'agit, d'une part, de la décarbonation du transport aérien. Ce secteur, qui est en forte croissance, doit, dans le même temps, réduire fortement ses émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. En effet, la forte augmentation du trafic aérien fait plus que compenser les efforts réels d'efficacité énergétique de la filière. Ainsi, entre 2000 et 2018, les émissions du secteur du transport aérien en France ont augmenté de 21,5 %, pour une augmentation du trafic de 62,1 % ⁽¹⁾. Une panoplie d'outils doit être mobilisée car il n'existe pas, et il n'existera pas, dans les décennies à venir, d'alternative unique et universelle aux moteurs à combustion.

(1) En nombre de passagers équivalents-kilomètres-transportés. (PKTeq). Source : DGAC.

D'autre part, la question du maillage aéroportuaire est également structurante. Elle conditionne l'accessibilité et l'attractivité de certains territoires, qui sont mal desservis par les transports terrestres. À l'inverse, la richesse du maillage aéroportuaire français peut entraîner des situations de concurrence entre aéroports et, en conséquence, une utilisation peu optimale de l'argent public, quand les aéroports en question sont subventionnés par les collectivités territoriales. Plusieurs rapports se sont récemment intéressés à cette question de manière détaillée ⁽¹⁾.

Ces deux thématiques, qui sont l'une et l'autre au cœur de l'actualité, permettent de mettre en valeur la richesse du champ de compétences de notre commission, qui s'étend du développement durable à l'aménagement du territoire.

(1) Rapport d'information de Mme Josiane Costes, au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires du Sénat, 24 septembre 2019 et Conseil supérieur de l'aviation civile, Direction générale de l'aviation civile et Commissariat général à l'égalité des territoires, Rapport sur le maillage aéroportuaire français, 2017.

I. UN BUDGET ANNEXE PERMETTANT DE PRÉPARER L'AVENIR

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » comprend trois programmes budgétaires : le soutien aux prestations de l'aviation civile (programme 613), la navigation aérienne (programme 612) et les transports aériens, surveillance et certification (programme 614).

A. UN BUDGET ÉQUILIBRÉ

1. Des ressources appuyées sur le secteur de l'aviation civile

Les ressources du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien » (BACEA) sont principalement issues du secteur de l'aviation civile, qu'elles prennent la forme de redevances pour services rendus ou de recettes fiscales. Les principales redevances et taxes se décomposent de la manière suivante :

– des **redevances de navigation aérienne** ⁽¹⁾ qui couvrent les coûts afférents à la navigation aérienne, dans le cadre de la réglementation européenne. La plus importante, en montant, est la redevance de route, qui représente des recettes de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, en diminution de 23 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020, compte tenu de la diminution de son coût unitaire et malgré l'accroissement du trafic ;

– des **redevances de surveillance et de certification** ⁽²⁾ qui couvrent notamment les activités de délivrance d'autorisations et d'agrément aux compagnies aériennes, aux aéroports, aux personnels, aux organismes de sûreté, etc. Le produit de ces redevances est de 30 millions d'euros, montant qui est en légère augmentation dans le projet de loi de finances pour 2020 (+1,2 %) ;

– la **taxe d'aviation civile** ⁽³⁾ qui est assise sur le nombre de passagers ou la masse de fret embarqué pour l'ensemble des vols commerciaux, à l'exception des vols en correspondance. Les produits attendus de cette taxe sont en augmentation de 29 millions d'euros entre 2019 et 2020, pour un montant total, en 2020, de 472 millions d'euros. Cette taxe permet d'équilibrer le budget annexe.

L'excédent de la taxe de solidarité sur les billets d'avions peut également bénéficier au BACEA ⁽⁴⁾. Toutefois, cette dernière est calibrée pour ne pas dépasser le plafond d'affectation au fonds de solidarité pour le développement. En conséquence, il n'est pas prévu de recettes à ce titre, pour le budget annexe, en 2020.

(1) Art. R. 134-1 et s. du code de l'aviation civile.

(2) Art. L. 611-5 du code de l'aviation civile.

(3) Art. 302 bis K du code général des impôts. Elle est complétée par la « contribution Bâle-Mulhouse », qui est son équivalent pour cet aéroport.

(4) VI du même article.

Ce sont les ressources supplémentaires attendues de la taxe d'aviation civile qui expliquent la progression globale des ressources du budget annexe, dont le montant évoluera de 2,052 milliards d'euros en 2019 à 2,065 milliards d'euros en 2020, soit une progression de 0,61 %.

2. Des dépenses maîtrisées

Les crédits du budget annexe sont répartis en trois programmes budgétaires.

Le **programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » (n° 613)** regroupe les fonctions « support » de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) (ressources humaines, suivi budgétaire, politique immobilière et systèmes d'information). C'est également ce programme qui comporte les charges financières de la mission et les remboursements d'emprunts, ainsi que la subvention attribuée à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC). Les principales actions conduites portent sur la modernisation des fonctions supports, avec, notamment, le développement de l'audit interne, la réduction des consommations d'énergie, la dématérialisation du guichet fiscal ou le renforcement de la sécurité informatique. Le schéma d'emploi du programme est nul pour 2020, avec un plafond d'emplois de 10 544 ETPT.

Le **programme « Navigation aérienne » (n° 612)** recouvre les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), service à compétence nationale. Cette direction gère environ 3,2 millions de vols par an, soit en moyenne 8 800 vols par jour, avec de nombreuses journées supérieures à 10 000 vols par jour en été. Ses services sont regroupés en cinq centres de contrôle en-route, neuf centres régionaux chargés du contrôle d'approche et du contrôle d'aérodrome et trois services régionaux ultramarins. La DNSA fait face à une augmentation continue du trafic aérien, qui nécessite des efforts de modernisation et de réorganisation. De nombreux projets, notamment informatiques, sont conduits dans cette perspective (cf. *infra*). En conséquence, les crédits ouverts en 2020 seront supérieurs de 23 millions d'euros aux crédits ouverts en 2019, pour un montant total de 595 millions d'euros.

Le **programme « Transports aériens, surveillance et certification » (n° 614)** regroupe les activités de la DGAC en matière de contrôle de la conformité à la réglementation, notamment internationale et européenne, des activités de transport aérien. Sont ainsi concernées la sécurité et la sûreté du transport aérien (notamment au regard des nouvelles menaces que peuvent constituer les drones ou le survol de régions en conflit), mais aussi la réduction des nuisances générées par l'aviation, notamment les nuisances sonores et la réduction des émissions polluantes, ou encore la protection des droits des passagers, en cas notamment de retard important. Les crédits consacrés à ce programme sont en légère augmentation, de 2 millions d'euros, pour un montant total, dans le projet de loi de finances pour 2020, de 44 millions d'euros.

L'ENAC est le seul opérateur de la mission budgétaire, au sein du programme 613. Son budget est assuré par une subvention pour charges de service public de la DGAC, qui finance les dépenses de personnel et une partie des dépenses de fonctionnement. Cette subvention demeure constante, entre 2019 et 2020, pour un montant de 95 millions d'euros. S'y ajoutent des ressources propres, liées aux prestations d'expertise et de formation assurées au profit de clients français ou étrangers. Ces ressources propres sont en progression depuis plusieurs années, pour atteindre, en 2019, un peu moins de 50 millions d'euros. Le schéma d'emplois pour 2020 est prévu en diminution de 7 ETP, pour un plafond d'emplois de 805 ETPT, qui demeure supérieur à l'exécution 2018 (795 ETPT).

3. Une situation financière en rétablissement

Depuis 2015, le budget annexe est en phase de désendettement. En effet, au 31 décembre 2014, la dette s'élevait à environ 1,281 milliard d'euros. Il est prévu qu'elle soit ramenée à 662 millions d'euros au 31 décembre 2020, soit une diminution pratiquement de moitié en cinq années. Un effort budgétaire de 72 millions d'euros y sera consacré en 2020.

ÉVOLUTION DE LA DETTE DU BACEA

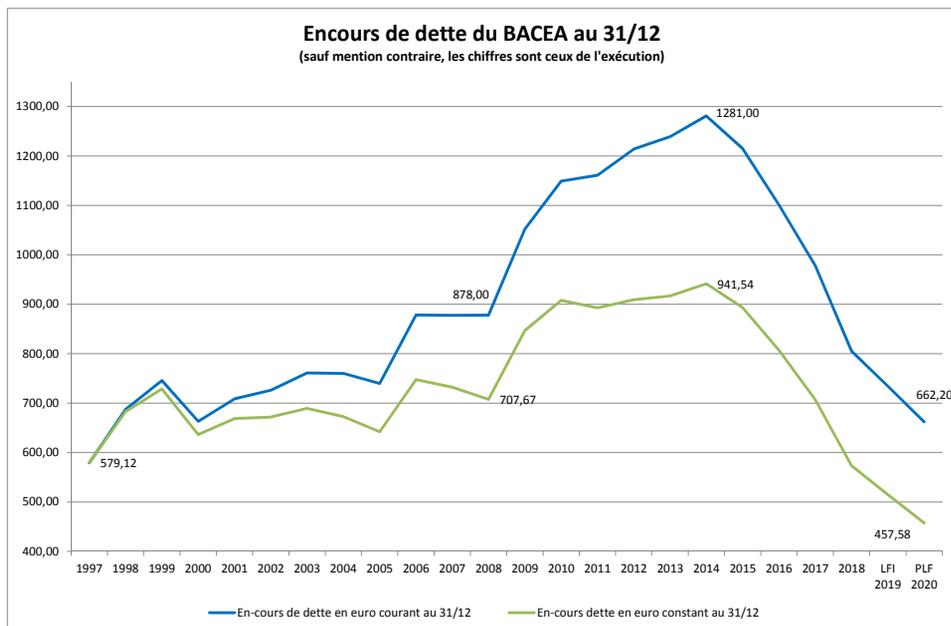
(en millions d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020
Remboursement d'emprunt	225,6	172,8	130,7	121,9
<i>Évolution annuelle</i>		-9 %	-24 %	-7 %
Autorisation d'emprunt	102,6	0	59,7	50
<i>Évolution annuelle</i>		-100 %	-	-16 %
Encours dette au 31/12	977,9	805,1	734,1	662,2
<i>Évolution endettement</i>		-70	-71	-71,9
<i>Évolution annuelle</i>		-11 %	-9 %	-10 %

Source : questionnaires budgétaires

Cette stratégie de désendettement s'appuie sur une stabilisation des dépenses de fonctionnement (478 millions d'euros en PLF 2020 contre 473 millions d'euros en loi de finances 2019), sur une diminution du recours à l'emprunt pour l'année 2020 (50 millions d'euros en PLF 2020 contre 59,7 millions d'euros en loi de finances 2019) et sur une baisse des charges financières (11,2 millions d'euros en PLF 2020 contre 14,5 millions d'euros en loi de finances 2019). Par ailleurs, les recettes d'exploitation sont en progression de 13 millions d'euros.

En conséquence de cette dynamique, le budget annexe reviendra, à la fin de l'année 2019, à un niveau d'endettement comparable à celui qu'il connaissait avant la survenue de la crise de 2008.



Source : DGAC

Le budget est équilibré par un prélèvement sur trésorerie de 23 millions d'euros.

B. UN BUDGET DE TRANSITION

Le PLF 2020 peut être qualifié, à un double titre, de budget de transition pour le secteur du transport aérien. En effet, d'importants investissements sont programmés et un nouvel accord social est sur le point d'être négocié.

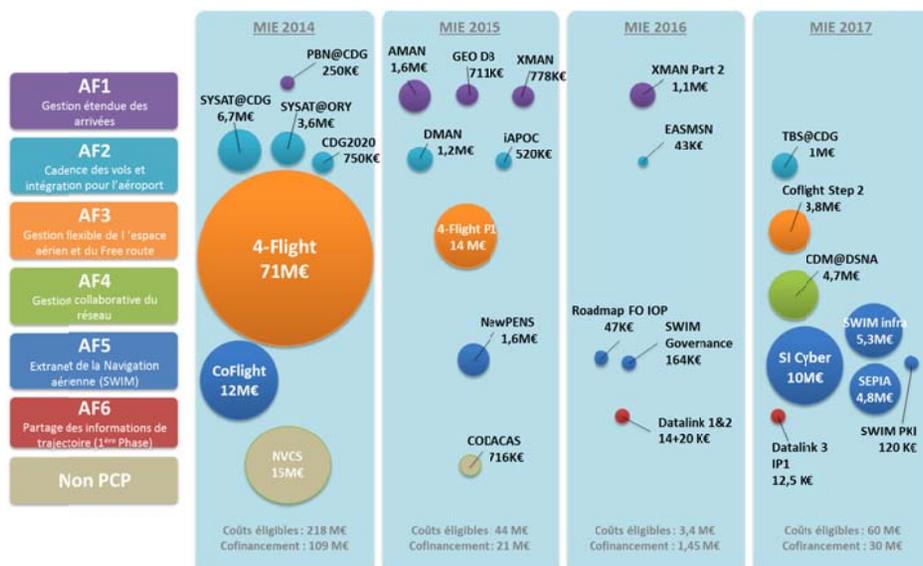
1. Des investissements importants

Le niveau d'investissement est élevé puisqu'il se monte à 315,5 millions d'euros, en augmentation de 18 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2019. Ceci permettra notamment de financer les investissements prioritaires dans les domaines de la digitalisation, de la cybersécurité ou de la maintenance évolutive.

Une partie importante de ces investissements sera consacrée à la modernisation des systèmes de navigation aérienne, au sein du programme 612, dans le cadre de la convergence technologique du Ciel unique européen. Cette convergence est assurée par le programme SESAR, qui vise à assurer l'interopérabilité, la digitalisation et la virtualisation des services de navigation aérienne. Ce programme allie, depuis 2009, des activités de recherche et développement destinées à créer des standards européens au déploiement des solutions ainsi obtenues. Par le biais des appels à projets auxquels elle a répondu,

la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) bénéficie, sur la période 2014-2023, de 162 millions d’euros de financements européens pour mener à bien ces projets.

COFINANCEMENTS EUROPÉENS DES PROJETS DE LA DNSA (APPELS À PROJET 2014-2017)



Cette modernisation suppose de nombreux investissements informatiques. Ainsi, la DSNA conduit actuellement onze grands projets informatiques, qui allient développement logiciel et modernisation des infrastructures et des réseaux. Le coût total estimé de ces projets informatiques est légèrement supérieur à 2 milliards d’euros. À ce jour, 1 milliard d’euros de crédits budgétaires ont été engagés, auxquels s’ajouteront 127 millions d’euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020⁽¹⁾.

2. Un accord social en devenir

Le protocole 2016-2019, qui est le dixième accord social conclu entre le Gouvernement et les organisations représentatives de la DGAC, arrive à échéance à la fin de l’année 2019 et un nouvel accord social doit être prochainement négocié afin de couvrir la période 2020-2024. Les crédits afférents à ces protocoles s’imputent sur le programme n° 613.

Le **protocole 2016-2019** avait pour but, tout à la fois de réduire la conflictivité sociale et d’accompagner la modernisation de la DGAC. Ses **principales mesures** étaient les suivantes :

(1) Source : réponse au questionnaire budgétaire.

– une nouvelle organisation du temps de travail des contrôleurs aériens des services de la navigation aérienne qui s’est traduite par l’expérimentation de nouvelles organisations du travail ayant pour objectif de mieux accompagner l’accroissement du trafic aérien ;

– une nouvelle organisation des services techniques de la navigation aérienne afin d’accroître le potentiel d’expertise en maintenance spécialisée dans le cadre du déploiement des nouveaux systèmes techniques ;

– la mise en œuvre de la surveillance fondée sur les risques, en réponse aux exigences internationales et européennes ;

– la création d’entités logistiques régionales communes, dans le cadre des évolutions des fonctions support : cette action vise à rationaliser le processus logistique au niveau territorial.

Pour accompagner ces évolutions, le protocole 2016-2019 a donné lieu à des revalorisations salariales spécifiques. Le financement global des mesures figurant dans l’accord était prévu pour un montant de 55 millions d’euros, qui a été ramené à 52 millions d’euros. Le coût budgétaire résiduel de ces mesures pour l’année 2020 est de 2,6 millions d’euros.

Dans la perspective du nouvel accord 2020-2024, le projet de loi de finances provisionne un budget prévisionnel de 10 millions d’euros (1 million d’euros pour les mesures statutaires et 9 millions d’euros pour les mesures indemnitaires), sans que le détail des mesures qui seront ainsi financées puisse être connu à ce jour.

II. UN EFFORT DE DÉCARBONATION DU SECTEUR À ACCROÎTRE

Dans le cadre de l'examen des crédits dédiés à l'aviation civile, l'accent a été porté sur la nécessaire décarbonation de ce secteur d'activités, dans le cadre de l'Accord de Paris et des objectifs de limitation du changement climatique largement en dessous de 2° et de neutralité carbone à échéance 2050.

A. LA PART DU TRANSPORT AÉRIEN DANS LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Les émissions du transport aérien représentent environ 2 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Ce chiffre, qui peut sembler faible, est toutefois à prendre avec précautions pour une double raison.

En premier lieu, il existe une incertitude sur la contribution réelle de ce secteur d'activité au changement climatique⁽¹⁾. En effet, les conditions dans lesquelles les émissions sont effectuées, dans le cas du transport aérien, c'est-à-dire en haute altitude, seraient susceptibles de modifier l'impact radiatif des gaz ainsi rejetés. Pour le dire autrement, le pouvoir « réchauffant » de ces gaz est susceptible d'être supérieur, pour une quantité de molécules donnée, à celui de gaz émis dans d'autres conditions.

Par ailleurs, le secteur du transport aérien est durablement très dépendant des énergies fossiles. En effet, il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'alternative à leur utilisation, que ce soit pour le transport de passagers ou pour le fret. Si des alternatives techniques sont en cours d'étude, s'agissant notamment de propulsions hybrides (électricité et kérosène) ou, à plus long terme, de propulsion à hydrogène, il ne s'agit pour l'heure que de perspectives de recherche, sans que leur aboutissement puisse être anticipé. Ainsi, le président de l'IFP Énergies nouvelles a-t-il estimé que l'électricité et l'hydrogène ne seraient pas des alternatives aux modes actuels de propulsion au cours de la période 2030-2050⁽²⁾.

Enfin, le développement des biocarburants est une piste intéressante pour réduire les émissions du secteur, mais nul n'envisage qu'il permette de se substituer complètement aux énergies fossiles.

Dans un contexte de diminution globale des émissions de gaz à effet de serre, en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050, la part des émissions de l'aviation civile va tendanciellement croître, ce qui implique de travailler activement à en réduire l'importance. Par conséquent, si le secteur de l'aviation civile ne saurait s'engager sur la suppression complète de ses émissions des gaz à effet de serre, il doit progresser vers la neutralité carbone à échéance 2050, grâce à la diminution de ses émissions et à leur compensation.

(1) Audition du 2 octobre 2019 de M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat.

(2) Audition du 1^{er} octobre 2019 de M. Didier Houssin, président d'IFP Énergies nouvelles.

B. LES PISTES DE RÉDUCTION

La réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur de l'aviation civile implique de faire diminuer non seulement les émissions des avions en eux-mêmes, mais également celles des aéroports.

1. Les progrès technologiques et l'optimisation des trajectoires de vol

Le premier facteur de décarbonation réside dans les progrès technologiques qui pourraient être réalisés sur les nouveaux avions. La recherche industrielle est très active dans ce domaine et des progrès ont été réalisés de longue date permettant de faire diminuer l'intensité en carbone par tonne transportée. La réglementation de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'agissant des avions neufs est susceptible d'encourager cette tendance, mais son effet est nécessairement progressif, dans la mesure où la durée de vie des avions de ligne est de plusieurs dizaines d'années⁽¹⁾. Surtout, le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) permet de définir des priorités de recherche entre l'État et le secteur privé. Dans ce cadre, le budget pour la recherche aéronautique s'élève, depuis 2018, à 135 millions d'euros annuels (subventions et avances remboursables) et est consacré au développement d'une mobilité aérienne plus durable. Cette action a été inscrite dans le grand plan d'investissement, ce qui permet la sanctuarisation des crédits jusqu'en 2022⁽²⁾.

L'optimisation des trajectoires de vol pourrait également permettre de faire diminuer les émissions d'environ 15 %⁽³⁾. Des travaux portent ainsi sur la généralisation des descentes continues sur l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, qui devrait être opérationnelle à l'horizon 2023. Ces nouvelles procédures permettront aux avions d'optimiser leurs descentes en évitant les phases de vol en palier, réduisant ainsi non seulement la consommation de carburant, mais aussi les nuisances sonores.

2. Le développement des biocarburants

Le développement des biocarburants à destination du secteur aérien constitue une piste d'avenir, dans la mesure où aucune alternative technologique réelle n'existe à ce jour. La substitution progressive de carburants moins émetteurs de carbone (en analyse de cycle de vie) au kérosène d'origine fossile constitue donc un moyen de progressivement réduire les émissions du secteur. Cette perspective est d'autant plus envisageable que certains biocarburants sont d'ores et déjà homologués pour être utilisés dans les moteurs d'avion existants, parfois jusqu'à un taux de 50 %. Si les biocarburants ne permettent pas d'atteindre une

(1) En mars 2017, le Conseil de l'OACI a adopté la première norme mondiale de certification des émissions de CO₂ des aéronefs, applicable à la conception de nouveaux types d'avions à partir de 2020, ainsi qu'aux types d'avions qui sont déjà en production à partir de 2023.

(2) Action 14 au sein du programme n° 190.

(3) Audition du 2 octobre 2019 de M. Alexandre de Juniac, directeur général de l'Association internationale du transport aérien.

neutralité carbone complète sur leur cycle de vie, il résulte néanmoins de leur utilisation une diminution potentiellement très forte des émissions de carbone, de l'ordre de 95 % ⁽¹⁾.

Toutefois, le développement des biocarburants à destination de l'aviation civile se heurte également à des limites. D'une part, il existe une concurrence entre ces usages et ceux déjà existants, notamment à destination du transport terrestre, dans un contexte plus général de rivalité avec les productions alimentaires. Par ailleurs, au regard du kérosène d'origine fossile, les coûts de production des biocarburants aéronautiques sont pour l'heure entre trois et cinq fois plus élevés, ce qui implique forcément l'adoption de mesures de soutien. Enfin, l'atout environnemental des biocarburants dépend de leurs conditions de production et de transport. En effet, il serait contreproductif de produire des biocarburants à partir de cultures issues de la déforestation dans d'autres régions du monde, lesquels devront de surcroît être acheminés jusqu'aux aéroports français.

Pour pallier ces difficultés, la France dispose d'atouts importants. En effet, la filière des biocarburants y est maintenant ancienne et fondée sur une production agricole importante et des forêts bien gérées. Par ailleurs, les instituts de recherche français sont en pointe s'agissant de ces technologies, notamment afin de développer des biocarburants de deuxième génération qui ne soient plus en concurrence avec la production agricole à vocation alimentaire. Des projets de recherche sont en cours, notamment au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, en lien avec Total, qui devraient permettre prochainement la commercialisation de biocarburants de deuxième génération.

3. Les actions européennes et internationales

Au niveau **européen**, le secteur aérien est inclus dans le mécanisme du marché des quotas d'émission (ETS) depuis 2012. Actuellement, ce dispositif est peu contraignant, malgré les évolutions à la hausse du prix de la tonne de carbone (actuellement à environ 25 euros la tonne de CO₂). En effet, les compagnies reçoivent gratuitement environ la moitié de leurs quotas.

Au niveau **international**, des engagements ont été pris par la filière ⁽²⁾. Ils se déclinent en trois niveaux :

– entre 2009 et 2020, une diminution annuelle de 1,5 % des émissions de gaz à effet de serre par passager. En réalité, la diminution a été de 2,5 % par an, mais dans un contexte de forte augmentation du trafic et donc des émissions globales ;

(1) *Audition du 1^{er} octobre 2019 de M. Didier Houssin.*

(2) *Audition du 2 octobre 2019 de M. Alexandre de Juniac.*

– à partir de 2020, une croissance du trafic neutre en carbone, grâce à l’instauration du programme CORSIA, adopté en 2016, qui permet la compensation des émissions du secteur pour les liaisons internationales. Sur décision de l’OACI, ce programme sera obligatoire à partir de 2027. Les pays qui le souhaitent pourront y adhérer sur une base volontaire à partir de 2021 ;

– entre 2005 et 2050, les émissions de gaz à effet de serre devront avoir été divisées par deux, alors que le nombre de passagers aura certainement été multiplié par quatre pendant cette période.

4. La réduction des émissions des aéroports

Les émissions des aéroports considérés isolément représentent environ 5 % des émissions globales du secteur. De multiples actions sont engagées pour réduire leur empreinte carbone, ainsi que le montre l’exemple du groupe Aéroports de Paris.

La décarbonation des aéroports : l’exemple d’Aéroports de Paris

Le groupe ADP a pris l’engagement, en 2017, d’atteindre la neutralité carbone à échéance de 2050. Cet engagement a été accru en 2019 : pour parvenir à la neutralité carbone sur les sites de Roissy-Charles-de-Gaulle et d’Orly, il ne sera pas fait recours à des mesures de compensation des émissions réelles. Par conséquent, en 2050, les aéroports du groupe ne devront plus émettre aucun gaz à effet de serre.

Pour parvenir à cet objectif, des travaux de performance énergétique ont été réalisés sur les bâtiments aéroportuaires, plusieurs bâtiments ayant obtenu le label HQE.

Il est également prévu de privilégier les énergies renouvelables. Ainsi, il sera recouru, à partir de 2024, à la géothermie sur le site de Charles-de-Gaulle, afin de chauffer l’aéroport. Un projet analogue est également envisagé pour Orly.

Par ailleurs, les véhicules d’ADP sont en cours de transition vers des motorisations émettant moins de gaz à effet de serre. Ainsi, les véhicules hybrides ou électriques représentent aujourd’hui 25 % du parc d’ADP (contre environ 5 % en population générale). Il est par ailleurs prévu de développer le *taxiing* électrique, pour les avions au sol.

Enfin, le groupe a décidé de se doter d’un prix du carbone interne, qui permet de rendre viables certains investissements qui ne le seraient pas par défaut. En effet, en attribuant un prix à la tonne de carbone évitée, certains investissements visant à réduire l’empreinte carbone de l’aéroport deviennent « rentables » et peuvent être financés.

Source : Aéroports de Paris, audition du 1^{er} octobre 2019.

De manière plus générale, l’article 45 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixait des objectifs de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et de polluants aux principaux aéroports. En particulier, était fixé un objectif de réduction de l’intensité des émissions, par rapport à l’année 2010, de 10 % au moins en 2020 et de 20 % au moins en 2025. Ainsi que le prévoyait cet article, l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) a évalué les programmes

d'action des aéroports ⁽¹⁾. Il en résultait des trajectoires compatibles, au jour de la rédaction de l'évaluation, avec un respect des objectifs fixés par la loi.

C. TRAVAILLER À L'ÉMERGENCE D'UNE FILIÈRE FRANÇAISE DES BIOCARBURANTS AÉRONAUTIQUES

Si les politiques publiques sont performantes en matière de recherche et développement visant à réduire la consommation des avions et de réduction des émissions des aéroports, tel n'est pas encore le cas s'agissant du développement d'une filière française des biocarburants aéronautiques.

L'augmentation de la taxe sur les billets d'avions qui est prévue par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2020 n'est pas à proprement parler une éco-contribution, dans la mesure où elle n'est assise sur aucun facteur environnemental, si ce n'est la catégorie du vol (continental ou international) et la catégorie du passager (classe économique ou autre classe). Elle n'est donc pas susceptible d'inciter les compagnies à restreindre leurs émissions, si ce n'est en dissuadant la demande.

Il serait donc souhaitable de moduler cette contribution en fonction de critères environnementaux. Par exemple, pour inciter au développement des biocarburants à destination du secteur aérien, la contribution pourrait être modulée en fonction du taux d'incorporation de biocarburants dans le carburant utilisé. En prévoyant un système de bonus et de malus, la recette générée par la contribution pourrait être maintenue au niveau prévu par le projet de loi de finances afin de contribuer au budget de l'AFITF.

Cette modulation fiscale ne sera pas suffisante, à elle seule, pour encourager le développement des biocarburants de deuxième génération. En effet, s'agissant d'une filière encore peu mature, un soutien à la création d'unités de production est nécessaire. Par ailleurs, dans un contexte de fragilité des compagnies aériennes françaises, il serait souhaitable d'envisager des mécanismes de soutien, au moins temporaires, à l'acquisition de biocarburants, dont le coût est plus élevé que le kérosène d'origine fossile ⁽²⁾. La création d'une obligation d'incorporation de biocarburants dans le kérosène vendu en France, comme c'est le cas pour le transport routier, serait également pertinente, afin de soutenir la production. Quels que soient les moyens retenus, ces derniers devront être durables et assurer de la visibilité à la filière de production et aux compagnies aériennes afin de leur permettre de réaliser et de rentabiliser les investissements nécessaires.

(1) ADEME, Bilan national du programme d'action des aéroports, mai 2018.

(2) Le rapport précité de Mme Josiane Costes préconisait de flécher une partie du produit de l'éco-contribution vers le financement de la recherche en faveur de la décarbonation du transport aérien, proposition n° 27, p. 99.

Si l'on souhaitait inciter au développement des biocarburants dans le secteur aérien, la **taxation du carburant d'origine fossile** pourrait également être, dans un second temps, un utile complément au développement des biocarburants et à la recherche aéronautique. Actuellement, l'article 24 de la Convention de Chicago ⁽¹⁾, qui est interprété comme visant à dissuader la taxation sur le carburant afin de faciliter le trafic aérien, n'interdit toutefois pas formellement une telle taxation. En revanche, cette dernière impliquerait de renégocier de nombreux accords bilatéraux qui prévoient l'absence de taxation du kérosène pour les vols internationaux. Cet état du droit est également celui qui prévaut au niveau européen puisque l'article 14 de la directive n° 2003/96/CE du Conseil du 23 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité prévoit que « *les États exonèrent (...) les produits énergétiques en vue d'une utilisation comme carburant ou combustible pour la navigation aérienne autre que de tourisme privé* ». En conséquence, l'article 265 *bis* du code des douanes exonère de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) les carburants utilisés à bord d'avions commerciaux.

Surtout, une telle taxation ne serait efficace que si elle ne créait pas de distorsion de concurrence, et donc si elle trouvait à s'appliquer à une échelle suffisamment large. Une telle perspective est en cours d'étude à l'échelon européen ⁽²⁾. Elle permettrait de réduire le différentiel entre les carburants d'origine fossile et les biocarburants et ainsi d'inciter au développement de cette filière.

(1) Il prévoit que « le carburant, les huiles lubrifiantes, les pièces de rechange, l'équipement habituel et les provisions à bord se trouvant dans un aéronef d'un État contractant à son arrivée sur le territoire d'un autre État contractant et s'y trouvant encore lors de son départ de ce territoire, sont exempts des droits de douane, frais de visite ou autres droits et redevances similaires imposés par l'État ou les autorités locales ».

(2) Un document de travail de la Commission européenne, dont l'existence a été rendue publique par Le Monde en mai 2019, préconisait la création d'une taxe européenne de 33 centimes d'euros par litre de carburant, ce qui induirait une diminution de 10 % des émissions du secteur, liée à la diminution de la demande. D'après l'étude, la création de cette taxe rapporterait 3,5 milliards d'euros aux États et serait neutre en emplois pour le secteur.

III. UN MAILLAGE AÉROPORTUAIRE FRANÇAIS À OPTIMISER

Le second axe de travail prioritaire dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour l'année 2020 a porté sur le maillage aéroportuaire français. Plus précisément, c'est la question des aéroports de petite et de moyenne taille qui a été envisagée. En effet, ces derniers, s'ils jouent souvent un rôle économique important dans les territoires, se font parfois concurrence, quand ils sont proches, ce qui peut engendrer des dépenses publiques et des nuisances (bruit, pollution locale) plus importantes que nécessaires.

A. UN MAILLAGE AÉROPORTUAIRE DENSE

Le maillage aéroportuaire français est particulièrement dense, fruit de l'histoire de ce secteur d'activité.

La France compte 550 aérodromes, dont 460 en métropole, répartis sur l'ensemble du territoire ⁽¹⁾. Les aérodromes varient en nature (aviation, hélistations, hydrobases) et en usage (transport régulier de passagers, aérodromes militaires, de fret, aviation d'affaires, aviation générale, formation aéronautique, sécurité civile). Parmi les aérodromes en France métropolitaine et en outre-mer (à l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna), 337 plateformes sont ouvertes à la circulation aérienne publique, 107 sont à usage restreint et 42 sont réservées à un usage étatique (notamment les aérodromes militaires).

En France métropolitaine, 300 aérodromes accueillent exclusivement de l'aviation générale centrés sur les activités de loisirs et de tourisme. Au cours des vingt dernières années, 120 aérodromes ont reçu une activité commerciale, dont 55 aéroports recevant exclusivement de l'aviation d'affaires. En 2014, le nombre d'aéroports ayant accueilli plus de 3 000 passagers s'est établi à 57. Ces aéroports concentrent la majorité de l'activité commerciale de passagers.

À l'heure actuelle, depuis l'arrêt de la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, aucun aéroport n'est en construction.

La majorité des aéroports existants est aujourd'hui gérée par les collectivités territoriales, à la suite d'un mouvement de décentralisation initié dans les années 2000. Ainsi, à la suite de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, 19 aéroports ont été transférés à des régions, 59 à des départements, 61 à des groupements de communes et 41 à des communes. En conséquence, il revient aux collectivités territoriales de définir leur stratégie de développement, le cas échéant de les soutenir financièrement, et de choisir leur exploitant.

(1) Les chiffres cités dans cette partie proviennent des réponses au questionnaire budgétaire.

Si la propriété de l'État est l'exception, ce dernier n'en détient pas moins les principaux aéroports.

Aéroports appartenant à l'État

Continuent d'appartenir à l'État les aéroports suivants :

– les aéroports de Charles-de-Gaulle, Orly, le Bourget et une dizaine d'aérodromes situés en Île-de-France dont la propriété a été transférée à la société Aéroports de Paris en 2005 ;

– les principaux aéroports régionaux de métropole (Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-les-Milles, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac et Toulouse-Francazal, ainsi que Bâle-Mulhouse à gestion mixte franco-suisse) ;

– les aéroports principaux de chaque département d'outre-mer (Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Réunion-Roland-Garros, Dzaoudzi-Pamandzi) ;

– les aérodromes principaux des collectivités d'outre-mer (Tahiti, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna) ;

– les aérodromes militaires accueillant du trafic civil (par exemple Toulon, Lorient, Tours) et les aérodromes qui n'ont plus d'activité aéronautique militaire depuis 2007 (Dijon, Nîmes).

Source : DGAC

Bien que chaque cas soit particulier, la **viabilité économique des aéroports** est fortement corrélée à leur fréquentation par les passagers. Ainsi :

– les aéroports qui accueillent plus de trois millions de passagers chaque année connaissent généralement des rentabilités fortes, avec un taux de marge qui peut avoisiner les 20 % annuels ;

– entre un et trois millions de passagers, la rentabilité est généralement assurée, ce qui permet des investissements, mais parfois avec plus de difficultés ;

– en dessous d'un million de passagers, l'équilibre financier est difficile à atteindre, du fait notamment des coûts fixes (liés par exemple à l'entretien de la piste) ;

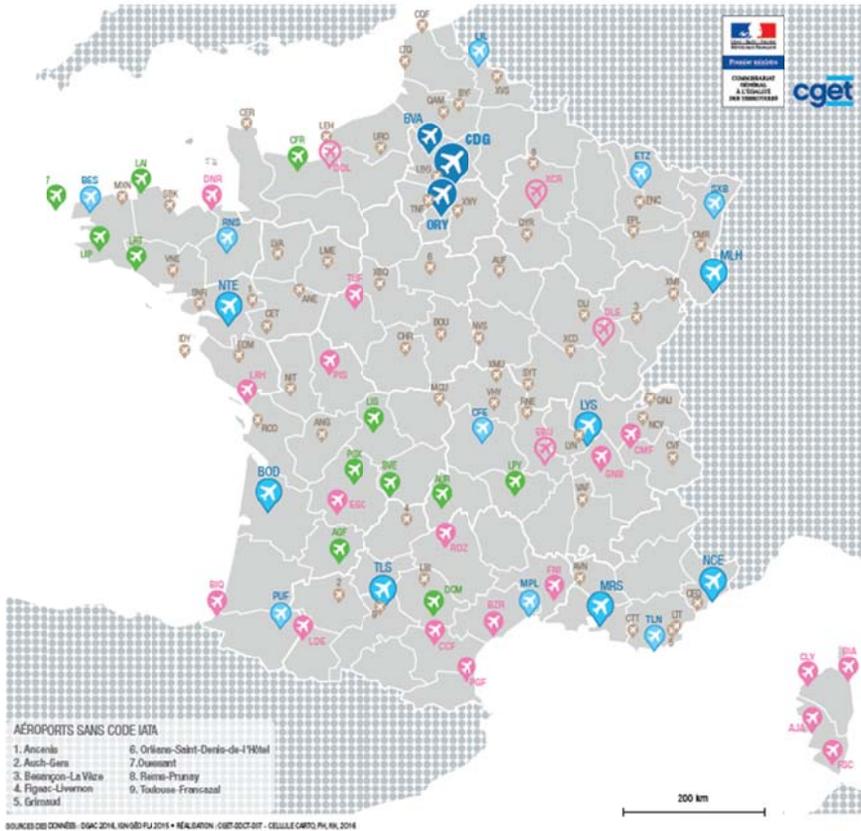
– enfin, en dessous de 200 000 passagers, les collectivités territoriales doivent très souvent contribuer de manière importante à l'équilibre financier de l'aéroport, notamment par des subventions d'exploitation.

Les aéroports de proximité, c'est-à-dire ceux dont le trafic est compris entre 100 000 et un million de passagers par an, jouent de nombreux rôles au plan local. D'une part, ils constituent des sources d'activités économiques importantes, permettant de catalyser des secteurs d'activité autour de la compétence aéroportuaire. D'autre part, ils contribuent à l'accessibilité du territoire concerné,

en particulier quand les accès par la route ou par le train sont difficiles. Au-delà même de la filière de l'aviation civile, c'est donc l'attractivité économique du territoire qui peut être affectée par la disparition d'un aéroport.

Toutefois, ces aéroports se heurtent à plusieurs difficultés. La première tient aux dynamiques de localisation du trafic aérien. En effet, ce dernier se concentre tendanciellement dans les grands aéroports métropolitains. Par ailleurs, la concurrence est très importante dans le secteur aérien, tant en France qu'avec les aéroports européens. À cet égard, les marges des compagnies aériennes étant faibles, la moindre différence de compétitivité ou de taxation est susceptible d'avoir des conséquences sur l'ouverture ou la fermeture d'une liaison aérienne et donc sur les flux de passagers d'un aéroport.

LE MAILLAGE AÉROPORTUAIRE FRANÇAIS MÉTROPOLITAIN



TYPLOGIE DES AÉROPORTS

Carte 12



Source : CSAC, DGAC et CGET, Rapport sur le maillage aéroportuaire français, 2017

B. LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES EXISTANTES

Du fait du rôle structurant que peut avoir un aéroport pour le développement du territoire et pour son attractivité économique, certaines collectivités ont fait le choix d'aider financièrement l'aéroport de leur territoire. Ceci a parfois permis de belles réussites. Ainsi, l'aéroport de Bergerac, qui était au bord de la fermeture dans les années 1990, a vu son trafic multiplié par presque

vingt depuis lors, après avoir été soutenu par les collectivités et par la chambre de commerce et d'industrie ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'État investit dans les **lignes d'aménagement du territoire**. Au regard du droit européen, il est nécessaire, pour établir une ligne d'aménagement du territoire, que la liaison aérienne soit régulière, desserve une zone périphérique ou de développement ou un aéroport dont le trafic est faible (moins de 100 000 passagers par an) et qu'elle soit vitale pour le développement économique et social de la région desservie ⁽²⁾. Les crédits dédiés à l'ouverture de ces liaisons sont en nette progression depuis 2019, ce qui va permettre le maintien des lignes existantes et l'ouverture de nouvelles lignes. En effet, un financement complémentaire a été voté en loi de finances initiale pour 2019 pour un montant de 15 millions d'euros annuels. Ont ainsi pu être préservées les liaisons existantes (celles reliant Agen, Castres et Tarbes à Paris-Orly), et de nouvelles lignes ont été ouvertes, en lien avec les collectivités locales (notamment Limoges-Orly, Limoges-Lyon et prochainement Quimper-Orly).

La **taxe d'aéroport** (TAP), qui permet de couvrir les coûts liés à la sûreté du trafic aérien, permet également la péréquation des coûts entre aéroports. En effet, elle bénéficie fortement aux aéroports de petite et de moyenne taille. Dans la mesure où, pour les aéroports recevant au départ moins de 500 000 passagers annuels, les recettes de la TAP ne couvrent pas l'ensemble des charges de sécurité et de sûreté, le complément de financement de ces activités est le fait d'un mécanisme complémentaire de péréquation tarifaire, la majoration de taxe d'aéroport, dont le produit est réparti entre les aéroports déficitaires. C'est la répartition de ce complément qui permet à ces aéroports de couvrir leurs coûts de sécurité et de sûreté.

Toutefois, dans d'autres cas, les subventions publiques aux aéroports de proximité entretiennent une concurrence entre aéroports voisins, dans un contexte de mauvaise utilisation des deniers publics. Il n'est en effet pas rare que deux collectivités territoriales proches géographiquement subventionnent toutes deux leur aéroport, sans coordination, et parfois en contravention avec les règles européennes régissant les aides d'État. Ainsi, le Tribunal de l'Union européenne a récemment condamné les collectivités territoriales pour le versement d'aides illégales à l'aéroport de Nîmes, pour un montant de 6 millions d'euros, ces aides devant être remboursées par la compagnie Ryanair qui en avait été bénéficiaire.

Cette situation a pu être encouragée par une évolution du règlement général d'exemption de la Commission européenne qui a libéralisé, en 2017, le contrôle des aides à destination des aéroports recevant peu de passagers ⁽³⁾. Dans ces cas, la notification des aides à la Commission européenne n'est plus obligatoire. Par ailleurs, en dessous de 200 000 passagers annuels, il est possible

(1) *Audition du 2 octobre 2019 de M. Thomas Juin, président de l'Union des aéroports français.*

(2) *Article 16 du règlement n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.*

(3) *Règlement (UE) 2017/1084 du 14 juin 2017.*

aux collectivités d'aider les aéroports, y compris par la couverture financière des pertes d'exploitation.

C. LA NÉCESSITÉ DE RECHERCHER DES SYNERGIES ENTRE AÉROPORTS

Dans le cadre de ce maillage aéroportuaire dense, il est nécessaire de réfléchir aux synergies qui peuvent être recherchées pour éviter que des aéroports géographiques proches soient en concurrence et, corrélativement, que l'argent public ne soit pas dépensé au mieux. À défaut de telles synergies, c'est l'existence même des aéroports de petite et moyenne taille qui est menacée et, ce faisant, les bénéfices économiques qui leur sont attachés. En effet, au-delà du trafic commercial, l'infrastructure aéroportuaire est un actif qui peut être valorisé, notamment pour développer des activités industrielles et des services.

Au niveau des aéroports en eux-mêmes, plusieurs exemples de **bonnes pratiques** peuvent être mentionnés. Ainsi, un syndicat mixte a été créé pour réunir les aéroports de La Rochelle et de Rochefort et éviter qu'ils ne soient en concurrence ⁽¹⁾. Si chaque collectivité continue à soutenir financièrement son aéroport, c'est une logique de spécialisation qui a été retenue. De même, les aéroports de Carcassonne et de Perpignan seront gérés, à compter du 1^{er} janvier 2020, par une société publique locale (SPL) aéroportuaire régionale.

Des auditions conduites, il semblerait que l'échelle régionale soit la bonne maille pour rechercher les synergies aéroportuaires. Ceci est confirmé par des travaux récents ⁽²⁾ et par les conclusions des Assises nationales du transport aérien. Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine a décidé de fixer des contrats d'objectifs avec chacun des aéroports de son ressort territorial. La région Occitanie a, pour sa part, initié au printemps 2019, un dialogue avec les propriétaires et les exploitants d'aéroports de la région afin d'encourager les coopérations. Ceci peut par exemple passer par la mise en commun de camions pompiers de réserve, dont la mutualisation permet d'éviter que chaque aéroport en soit doté. En particulier, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) pourraient être les vecteurs de cet effort de rationalisation et de mutualisation.

(1) Audition du 2 octobre 2019 de M. Thomas Juin.

(2) Rapport d'information de Mme Josiane Costes, au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires du Sénat, 24 septembre 2019 et Conseil supérieur de l'aviation civile, Direction générale de l'aviation civile et Commissariat général à l'égalité des territoires, Rapport sur le maillage aéroportuaire français, 2017.

La spécialisation des aéroports de proximité : l'exemple de Nîmes

L'aéroport de Nîmes constitue un exemple de spécialisation réussie. En effet, malgré un trafic de passagers réduit (environ 235 000 passagers par an), qui pourrait de surcroît pâtir de l'ouverture prochaine de la gare TGV de Nîmes-Pont-du-Gard, il constitue un important facteur de dynamisme économique du territoire.

Du fait de son histoire d'ancienne base militaire, l'aéroport de Nîmes appartient toujours à l'État, sa propriété n'ayant pas été transférée aux collectivités territoriales. Il est actuellement géré par un syndicat mixte réunissant des collectivités territoriales. Un écosystème d'entreprises liées au secteur de la défense s'est ainsi développé le long des pistes de l'aéroport. La disponibilité du foncier et la taille encore limitée de l'aéroport rendent possibles des projets d'extension. De même, l'accès aux pistes est facilité par rapport à des aéroports plus importants.

L'aéroport s'est progressivement spécialisé dans les activités de sécurité civile, jusqu'à accueillir, depuis 2017, la base nationale de sécurité civile. Précédemment installée à l'aéroport de Marignane, elle bénéficie de conditions de décollage facilitées par un trafic aérien beaucoup moins important.

Le maintien d'un trafic minimal de passagers est perçu comme une condition de l'équilibre financier de l'aéroport. En effet, il permet la prise en charge par la direction générale de l'aviation civile des services de contrôle aérien, dont le coût est d'environ trois millions d'euros par an, sur un budget global de l'aéroport de sept millions d'euros.

Toutefois, faute d'appartenir à un même ensemble administratif, puisque la frontière régionale les sépare, les aéroports de Nîmes et d'Avignon, qui ne sont pourtant distants que de 45 kilomètres, n'ont pas réussi jusqu'à présent à coordonner leur développement. La création, à terme, d'une gouvernance en partie commune permettrait de pallier cette situation.

Source : déplacement à Nîmes du 3 octobre 2019.

Toutefois, ces bonnes pratiques ne sont pas encore la norme. L'État dispose à ce titre de peu de leviers d'action, dans la mesure où la gouvernance de la très grande majorité des aéroports a été confiée aux collectivités territoriales. Le rôle de l'État se limite donc à un rôle d'appui et de conseil aux collectivités. Il appartient aux seules collectivités territoriales d'apprécier la pertinence de leurs investissements et de gérer leurs actifs.

Les régions pourraient donc être encouragées, par la DGAC, à se saisir plus fermement de leurs compétences en matière d'organisation des mobilités dans le domaine du transport aérien. En effet, les bonnes pratiques précédemment mentionnées démontrent qu'elles peuvent jouer un rôle d'impulsion et d'orientation en matière de mutualisation aéroportuaire. Elles pourraient être assistées de deux manières dans cette perspective.

D'une part, **il pourrait revenir à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) d'aider les collectivités dans leurs projets de mutualisation et de coordination aéroportuaire.** Créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019, l'ANCT a notamment pour mission de conseiller et de soutenir les

collectivités et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets en matière de mobilités et de transition écologique. L'agence doit également favoriser la coopération entre les territoires et apporter un concours humain et financier aux collectivités ⁽¹⁾. Un rôle d'appui et de conseil pourrait donc pleinement revenir à l'ANCT dans le cadre d'une meilleure coordination entre aéroports situés sur un même bassin de vie.

D'autre part, **des mesures d'accompagnement financier devraient être envisagées, afin d'amortir le choc budgétaire que peut constituer, pour un aéroport, un changement de modèle économique.** Bien que cette perspective puisse être bénéfique à long terme, et même si la modernisation est menée en bonne intelligence avec les différents niveaux de collectivités territoriales et avec les aéroports voisins, elle peut générer des coûts de transition et d'adaptation. Dans cette perspective, il serait envisageable de conserver pendant quelques années le bénéfice des produits de la taxe d'aéroport et de sa majoration ⁽²⁾ aux aéroports qui s'engagent dans un projet de mutualisation, dans les cas où cette mutualisation devrait conduire à une diminution du trafic commercial sur l'un des aéroports concernés. En effet, cette taxe finance les mesures de sécurité et de sûreté au sein et à proximité des aéroports. En conséquence, un aéroport qui arrête ses vols commerciaux pour se spécialiser sur un secteur d'activité en perd le bénéfice. Il serait possible d'en maintenir le versement de manière transitoire, afin de financer la reconversion de l'aéroport. Le bénéfice de cette mesure pourrait être conditionné à la signature d'une convention avec l'État et la région et à la mise en place d'une gouvernance partagée avec d'autres aéroports voisins.

(1) Art. L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article 1609 quaterdecies du code général des impôts.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports au cours de sa réunion du mercredi 9 octobre 2019 après-midi⁽¹⁾, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, le mercredi 16 octobre 2019 matin, pour avis, sur le rapport de M. Jean-François Cesarini, les crédits du programme « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mme la présidente Barbara Pompili. Mes chers collègues, nous sommes réunis pour débiter l'examen pour avis des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2020.

Nous examinerons les crédits de cette mission au cours de plusieurs réunions successives, chaque rapporteur pour avis apportant son éclairage sur le programme qui le concerne. Bien évidemment, les rapporteurs n'ont pas vocation à se substituer aux ministres et répondront aux questions qui leur seront posées en fonction des éléments d'information dont ils disposent.

Nous pourrions être amenés à examiner des amendements au cours de ces réunions, mais le vote final sur l'ensemble des crédits de la mission n'interviendra que lors de notre dernière réunion qui aura lieu le mercredi 30 octobre.

Aujourd'hui, nous entendrons M. Christophe Arend, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », et M. Jean-François Cesarini, rapporteur pour avis sur les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». Les quelques minutes dont je dispose pour vous présenter les crédits dont j'ai la charge sont bien peu au regard des enjeux. Mais les débats enrichiront certainement ce texte.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 a considérablement modifié le programme 174, avec la création de deux nouvelles actions qui représentent près de 83 % des crédits du programme, soit plus de 2 milliards d'euros, et qui sont destinées à aider nos concitoyens à réduire leur consommation énergétique et leurs émissions de gaz à effet de serre.

(1) <http://assnat.fr/wyU7XO>

L'action 2 « Accompagnement de la transition énergétique » regroupe les crédits dédiés à la fois au chèque énergie et au financement de la nouvelle prime de transition énergétique, qui remplacera progressivement le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). En 2020, le chèque énergie sera distribué pour la troisième année au niveau national. C'est un véritable outil de solidarité pour nos compatriotes à faibles revenus, surtout pour ceux qui louent des logements énergivores dans lesquels ils ne peuvent pas faire de travaux. En 2019, la valeur du chèque énergie a été revalorisée et sa distribution étendue à de nouveaux ménages. Son montant moyen actuel est de 148 euros. En 2020, l'objectif du Gouvernement est de le distribuer à 5,8 millions de bénéficiaires. Il prévoit, en conséquence, un financement stable de 882 millions d'euros.

En l'état, la nouvelle prime de transition énergétique qui remplace le CITE s'adresse aux ménages des quatre premiers déciles. Elle leur permettra de bénéficier d'une aide financière contemporaine des travaux engagés, ce qui devrait permettre de lever l'obstacle de l'avance financière qu'ils devaient assumer dans le cadre du CITE. Cette prime sera fusionnée avec les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans le cadre du programme « Habiter mieux Agilité ». De plus, elle pourra être majorée grâce au dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), ce qui permettra de réduire, au final, le reste à charge.

Les crédits destinés au financement de la prime pour 2020 s'élèvent à 390 millions d'euros. C'est plus de deux fois ce qu'ont reçu les ménages des quatre premiers déciles au titre du CITE en 2017, à savoir 151 millions d'euros. C'est donc un effort qui me semble bien proportionné pour la première année du dispositif. Il faut également mentionner les 60 millions d'euros transférés à l'ANAH pour lui permettre de bonifier plusieurs de ses programmes qui pouvaient, jusqu'ici, être complétés par le CITE. Au total, ce sont 450 millions d'euros qui sont consacrés au seul financement de la prime, auxquels s'ajouteront les aides de l'ANAH.

À ce stade du projet, le CITE doit être prorogé d'une année supplémentaire pour les ménages intermédiaires, et ses montants doivent être fondés sur des critères relatifs à l'efficacité énergétique des gestes de rénovation. En 2020, la dépense fiscale du CITE sera donc de 1,1 milliard d'euros environ pour les travaux effectués en 2019 ; elle devrait ensuite s'établir à 350 millions d'euros environ en 2021.

En tant que rapporteur pour avis, je soutiens pleinement le nouveau dispositif de la prime, car il permet de renforcer l'effort de rénovation vers les ménages les plus modestes qui représentaient le « maillon faible » du CITE. Mais face à un tel changement, les pouvoirs publics devront être attentifs aux évolutions du marché de la rénovation énergétique, car il est notre principal outil pour réduire la dépense énergétique dans le domaine de l'habitat.

La seconde action créée en 2020 est l'action 3 « Aide à l'acquisition de véhicules propres ». Elle reprend la prime à la conversion des véhicules polluants, qui avait déjà intégré le programme 174 l'année dernière, et le bonus écologique automobile. La prime à la conversion se verra consacrer 405 millions d'euros, soit une baisse de 32 % des crédits par rapport à 2019. Le nombre de primes devrait, en effet, baisser en 2020, en raison de nouveaux critères d'attribution entrés en vigueur au mois d'août, plus exigeants d'un point de vue environnemental. Je rappelle toutefois que le doublement de la prime a été conservé pour les ménages les plus modestes et les gros rouleurs. Le bonus automobile, pour sa part, connaîtra une augmentation de près de 50 % de ses crédits ; ce sont 395 millions d'euros qui permettront de soutenir le développement du marché des véhicules électriques.

Ces deux aides vont dans le bon sens, car elles permettent à nos concitoyens d'opter pour des véhicules plus vertueux à une grande échelle. L'objectif fixé par la ministre de la transition écologique et solidaire de retrait d'un million de véhicules polluants retirés du parc automobile à la fin du quinquennat est donc réaliste et atteignable.

Autre élément du versant solidaire du programme 174, l'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines » disposera en 2020 d'une enveloppe budgétaire de 340 millions d'euros, dont 299 millions d'euros consacrés au financement de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), qui assure le versement des prestations de logement et de chauffage à la population, en diminution, des anciens mineurs et de leurs ayants droit. L'ANGDM s'occupe aussi des prestations relevant de l'action sanitaire et sociale, qui seront financées à hauteur de 21,6 millions d'euros par un versement de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

Lors de nos auditions, nous avons pu constater que l'ANGDM rencontrait des difficultés de gestion pour ces deux missions. Ses crédits au titre du programme 174 ont été régulièrement rabaissés au fil des exercices budgétaires, au point que la trésorerie de l'agence atteint désormais un niveau dangereux pour honorer ses prestations. Quant aux crédits de l'action sanitaire et sociale, ils sont insuffisants pour honorer des prestations indispensables à un public de plus en plus âgé, dont le coût global baisse moins vite que la diminution de 5 % du nombre d'ayants droit. Dans les deux cas, il est important que le Gouvernement préserve les moyens d'action de l'Agence.

L'action 4 finance également, à hauteur de 28 millions d'euros, la structure de liquidation de la Société des mines de potasse d'Alsace. Ce budget est en augmentation de près de 24 % en raison de la montée en puissance des travaux de confinement du site de stockage souterrain de Stocamine.

Je terminerai la présentation du programme 174 avec les actions 5 et 1. L'action 5 « Lutte contre les changements climatiques et pour la qualité de l'air » dispose d'un budget de 34,2 millions d'euros, en très légère augmentation, qui sert principalement à financer les différents organismes chargés de la surveillance de la qualité de l'air aux niveaux national et régional. Ce sont des outils indispensables pour organiser notamment le déploiement des plans de protection de l'atmosphère dans nos agglomérations. Que le niveau de financement reste inchangé est donc un signal positif que nous saluons, même si l'examen détaillé des crédits et de leur affectation pourrait être plus nuancé.

L'action 1 « Politique de l'énergie » finance à hauteur de 1,9 million d'euros différentes actions de l'État permettant de garantir les besoins des consommateurs d'énergie. Elle fournit également une subvention de 2,7 millions d'euros à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) pour ses missions de recensement des déchets nucléaires et le stockage des déchets orphelins. Enfin, elle comprend, pour la première fois, les engagements financiers de l'État pour accompagner les projets de reconversion des territoires d'implantation de la centrale de Fessenheim et des quatre centrales à charbon qui vont fermer – 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits pour aider la réalisation des projets de territoire. C'est un engagement de responsabilité de l'État que nous saluons, car les changements économiques profonds qu'entraînera la fermeture de ces centrales découlent directement de la politique de transition énergétique de l'État. Nous invitons donc nos collègues à consulter la seconde partie de notre rapport pour prendre connaissance de la mise en œuvre de ces différents projets de territoire.

J'en viens aux crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », qui s'élèvent à 6,3 milliards d'euros. L'année 2020 verra la fin du remboursement de la dette que l'État avait contractée vis-à-vis d'EDF en raison du déficit de compensation des charges de service public entre 2009 et 2015. Ce dernier versement s'élèvera à 896 millions d'euros. Le soutien aux énergies renouvelables électriques se verra consacrer 5,1 milliards d'euros, soit une légère baisse de 3 % par rapport à 2019, qui s'explique notamment par une évolution des prix favorable au budget de l'État. En revanche, le soutien à la filière du biogaz est renforcé puisque son budget est en augmentation de plus de 88 %, pour atteindre près de 249 millions d'euros. C'est un effort considérable qui doit permettre de renforcer le développement de la filière pour atteindre les objectifs de la future programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour cette énergie.

Le compte d'affectation spéciale finance également les actions relatives à l'effacement de la consommation, à hauteur de 40 millions d'euros, ainsi que des dépenses relatives à la mise en place d'une ligne d'interconnexion entre la France et l'Irlande, à hauteur de 20 millions d'euros.

En conclusion, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 174 et du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

M. Jean-François Cesarini, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs au transport aérien du programme 203 « Infrastructures et services de transport » et sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Mes chers collègues, dans la mesure où vous avez été destinataires du projet de rapport, je vous ferai une présentation synthétique des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Trois éléments principaux me semblent devoir être mis en valeur. Le premier est que la dynamique de désendettement du budget annexe se poursuit, sa dette ayant été divisée de moitié en cinq ans. Elle devrait s'élever à 662 millions d'euros à la fin de l'année 2020, soit une diminution sur l'année de 72 millions d'euros supplémentaires. Ce désendettement permettra au budget annexe de retrouver des marges de manœuvre pour l'avenir, les dépenses exceptionnelles liées à la crise des années 2008-2009 étant désormais absorbées.

La tenue, en 2018, des Assises du transport aérien a permis de rassembler tous les acteurs de la filière aéronautique autour des enjeux du secteur. Nous sommes dans un moment de transition et nous devons préparer l'avenir. C'est pourquoi j'ai choisi de m'intéresser à deux sujets de fond : la décarbonation du secteur du transport aérien et le maillage aéroportuaire français.

Les émissions de gaz à effet de serre liées au transport aérien peuvent sembler faibles puisqu'elles représentent de 2 % à 3 % de la totalité des émissions annuelles. Toutefois, ce pourcentage est en augmentation tendancielle. D'une part, la croissance forte du trafic aérien dépasse les gains d'efficacité énergétique des avions. Entre 2000 et 2018, les émissions du secteur du transport aérien en France ont augmenté de 21 % pour une hausse du trafic de 62 %. D'autre part, il n'existe pas d'alternative totale et technologique permettant, à court ou moyen terme, de se passer du kérosène d'origine fossile. Les alternatives technologiques telles que les avions électriques ou les moteurs à hydrogène sont encore à l'état de recherche et ne sont, en tout état de cause, adaptées qu'aux appareils de petite taille.

Le deuxième élément marquant est la poursuite de la progression des investissements. En 2020, 315 millions d'euros y seront ainsi consacrés, soit une progression de 18 millions d'euros. Une grande partie de ces investissements sera affectée à la modernisation des systèmes de navigation aérienne, dans le cadre de la convergence technologique du ciel unique européen. Onze projets informatiques structurants ont été engagés en ce sens.

Troisième élément, le protocole social 2016-2019 conclu entre l'État et les agents de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) arrive à son terme. Un nouveau protocole couvrant la période 2020-2024, qui doit être négocié dans les mois à venir, aura pour ambition de poursuivre la modernisation de la DGAC, tout en garantissant à ses agents des conditions de travail améliorées. Le financement de ces mesures a été provisionné à hauteur de 10 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2020 s'inscrit dans un contexte particulier : la fragilité du secteur, dont témoignent les faillites récentes des deux compagnies aériennes Aigle Azur et XL Airways, et l'échéance du *Brexit* à laquelle ma prédécesseure, Mme Zivka Park, avait consacré des développements dans son rapport sur le budget 2019. Si la sortie du Royaume-Uni se fait sans accord, ce pays deviendra un pays tiers et verra les taxes sur les vols aériens s'appliquer en conséquence, ce qui pourrait évidemment en réduire le nombre. C'est donc dans ce contexte que nous devons déployer toute une palette de solutions pour faire baisser les émissions de gaz à effet de serre du secteur, qui vont du progrès technologique à l'adaptation des trajectoires de vol en passant par le développement des biocarburants.

L'article 20 du projet de loi de finances prévoit d'augmenter la taxe sur les billets d'avion, hausse qui a été au cœur de nos auditions. Cet article ne concerne pas le budget annexe à proprement parler puisque le produit de la taxe bénéficiera à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Néanmoins, il porte directement sur le secteur du transport aérien. Il ressort de mes auditions que cette contribution est mal comprise dans sa forme actuelle par les différentes parties prenantes. Les compagnies y voient un alourdissement de la fiscalité pesant sur le secteur, dans un contexte où leurs marges sont faibles. Les associations écologiques regrettent le faible niveau de la contribution, qui n'est pas susceptible, selon elles, de dissuader suffisamment de recourir au transport aérien. Par exemple, Greenpeace considère que plus on taxe le secteur aérien, plus les billets seront chers et moins les gens prendront l'avion, ce qui est donc plus écologique. Cette logique n'intègre aucunement la notion de transition écologique. Les producteurs de biocarburants sont déçus de ne pas profiter du produit de cette taxe pour développer des carburants moins polluants.

Certains d'entre nous avaient défendu, en commission, des amendements en faveur de cette écocontribution. À l'époque, le Gouvernement nous avait répondu que ce dispositif ne pouvait être instauré qu'au niveau européen. Désormais, il semble que cette taxe additionnelle sur les billets d'avions soit possible. Nous avons souhaité lui donner une dimension plus écologique afin d'encourager le développement d'une filière française des biocarburants aéronautiques. C'est ainsi que nous proposons d'indexer le montant de cette taxe sur les efforts effectués par chaque compagnie aérienne pour décarboner son kérosène, grâce à un mécanisme de bonus-malus annuel. J'insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts entrepris sur les plans européen et international pour instaurer une taxation du kérosène d'origine fossile. Une telle fiscalité serait un encouragement puissant au développement des biocarburants en rapprochant les coûts de revient de ces deux sources d'énergie.

J'ai étudié, dans mon rapport, le maillage aéroportuaire français dans ses deux composantes qui concernent notre commission : le développement durable et l'aménagement du territoire. Le maillage aéroportuaire est particulièrement dense dans notre pays. La France compte 550 aérodromes, dont 460 en métropole, répartis sur l'ensemble du territoire ; 120 d'entre eux ont une activité commerciale

régulière. La gestion de la majorité de ces aéroports incombe désormais aux collectivités territoriales, qui sont libres de leurs investissements et de leurs choix d'exploitation. Pour les aéroports de petite et moyenne taille, les collectivités doivent concilier des exigences souvent antagonistes. D'un côté, un aéroport est un pôle d'activité économique important qui peut générer des dizaines, voire des centaines ou des milliers d'emplois locaux. Il n'est donc pas rare que les collectivités territoriales cherchent à subventionner des lignes aériennes, quitte à entrer en concurrence avec des aéroports voisins. D'un autre côté, en dessous d'un trafic de 200 000 passagers par an, ces collectivités doivent très souvent contribuer fortement à l'équilibre financier de l'aéroport, notamment par des subventions d'exploitation. La gestion d'un aéroport peut donc constituer un poste budgétaire important pour les collectivités. En outre, un aéroport crée des nuisances pour les riverains, du bruit et de la pollution entre autres.

Il est évident qu'on ne peut pas trouver de solution à ce faisceau de contraintes sans un minimum de coopération et de mutualisation entre aéroports proches. Il serait illusoire de penser que deux aéroports distants de 30 ou 50 kilomètres pourraient assurer chacun la totalité des services aéroportuaires, depuis le trafic commercial jusqu'aux essais en vol, en passant par le fret ou le transport d'affaires. Le maillage territorial dense que connaît notre pays ne pourra perdurer que si des mutualisations entre aéroports proches sont envisagées. Il existe déjà des mécanismes de péréquation, comme les lignes d'aménagement du territoire, qui sont en développement, ou la taxe d'aéroport qui bénéficie aux aéroports de petite et moyenne taille. Mais les bonnes pratiques locales peuvent aussi être sources d'inspiration. Ainsi, un syndicat mixte a été créé pour réunir les aéroports de La Rochelle et de Rochefort, et éviter qu'ils ne soient en concurrence. Les aéroports de Carcassonne et de Perpignan seront gérés, à compter du 1^{er} janvier 2020, par une société publique locale aéroportuaire régionale. Lors du déplacement que j'ai effectué à l'aéroport de Nîmes, j'ai pu vérifier la pertinence de la logique de spécialisation choisie par cet aéroport, d'abord dans le domaine de la défense, ensuite dans celui de la sécurité civile.

Les régions ont un rôle moteur à jouer en matière de mutualisation aéroportuaire. Elles doivent être aidées, et je fais deux propositions en ce sens dans mon rapport. Il s'agirait de mobiliser l'expertise et les financements de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), chère à cette commission, et dont c'est la mission, pour créer des projets de territoire. Aujourd'hui, les bassins de vie ne sont pas forcément dans les mêmes départements ou la même région ; deux ou trois petits aéroports peuvent s'y retrouver en concurrence, coûtant cher à la collectivité et produisant beaucoup de nuisances. Or un nouveau modèle économique est en train d'apparaître, qui est lié, non pas au nombre de passagers, mais à l'activité économique ou aux pistes. L'idée est de créer des pôles d'activité, des « *clusters* » qui créent de l'emploi. L'ANCT pourrait jouer un rôle dans le rapprochement de sites pour créer une gouvernance unique. Il s'agirait donc de dépasser les frontières administratives pour permettre à un bassin de vie de travailler sur l'aérien.

Pour conclure, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », en souhaitant que l'on puisse œuvrer dans les deux perspectives que j'évoquais à l'instant, à la fois l'écologie et l'aménagement du territoire.

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Pascal Lavergne. Je voudrais, en premier lieu, souligner, au nom du groupe La République en Marche, l'excellent travail de nos deux co-rapporteurs, MM. Jean-François Cesarini et Christophe Arend.

Nous avons eu de longs débats sur le transport aérien dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, qui devrait d'ailleurs revenir en lecture définitive dans les toutes prochaines semaines. La première partie du projet de loi de finances prévoit une écomodulation sur les billets d'avion, et nous saluons l'engagement du Gouvernement sur ce sujet pour que le secteur aérien contribue, lui aussi, à la transition écologique et au financement des infrastructures de transport. Ce secteur connaît, depuis une quarantaine d'années, une croissance continue, mais aussi, depuis quelque temps, des secousses qui mettent en jeu des aspects à la fois économiques et territoriaux. Les cas d'Aigle Azur et de XL Airways nous rappellent qu'il existe une forte concurrence entre les compagnies aériennes.

Je me félicite, par ailleurs, que les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » soient stables sur un an, avec un peu plus de 2 milliards d'euros pour 2020.

Monsieur Jean-François Cesarini, dans votre rapport vous évoquez la possibilité d'une mutualisation de certains aéroports situés sur un même bassin de vie. Si, comme vous venez de le dire, des exemples existent, quelle approche recommandez-vous pour que l'État accompagne au mieux ces mutualisations ? Quels liens pouvez-vous faire avec la deuxième étape de décentralisation voulue par le Président de la République, dans la lignée du rapport que vous avez présenté dans cette commission sur l'aménagement du territoire ?

Concernant la transition énergétique, nous avons également œuvré depuis deux ans, avec la fin de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, la fermeture des centrales à charbon ou encore l'inscription de l'objectif de neutralité carbone en 2050 dans le cadre de la loi relative au climat et à l'énergie. Cela nous impose de prendre des mesures contraignantes et d'accompagner les Français dans cette transition énergétique et écologique. Peut-être doit-on rappeler que l'écologie, c'est l'exigence et la discipline.

Les crédits de paiement du programme 174 connaissent une forte hausse puisqu'ils s'élèveront à 2,4 milliards d'euros en 2020 contre 996 millions d'euros en 2019. Cette augmentation est due à la création de deux nouvelles actions : l'action 2 « Accompagnement de la transition énergétique », dotée de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, répartis entre le nouveau dispositif issu de la transformation du CITE en prime à hauteur de 390 millions d'euros, et le chèque énergie pour 822 millions d'euros en crédits de paiement ; l'action 3 « Aide à l'acquisition de véhicules propres », dotée de 800 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Monsieur Christophe Arend, vous indiquez dans votre rapport que le transfert de compétences pour l'action sanitaire et sociale a créé une situation complexe en raison de la tenue d'un budget distinct pour cette mission, les crédits venant de la CANSSM n'étant pas fongibles dans ceux du programme 174. Pouvez-vous développer les difficultés induites par cette double gestion, et les solutions à apporter pour la rendre plus lisible ?

Au nom du groupe La République en Marche, je salue ce budget qui illustre notre volonté d'accompagner la population, notamment les ménages les plus modestes, dans la transition énergétique et écologique.

Mme Valérie Lacroute. Lorsque l'on parle des infrastructures et services de transports, les Français ne comprennent pas tous la même chose. Les uns se soucient de la qualité du service des lignes ferroviaires, et c'est bien normal. Quelle que soit la ligne, les usagers sont exigeants sur l'état des rames, le prix des billets ou encore la qualité du service lorsqu'ils partent travailler en train, bus ou RER, ces lignes où il faut se serrer pour entrer dans une rame lorsque l'on a la chance d'avoir un train à l'heure... Les autres ne voient que les routes, tout simplement parce qu'ils n'ont pas d'autre choix que de prendre leur voiture. Or vous avez tendance à isoler ces personnes. J'en veux pour preuve la limitation de vitesse à 80 kilomètres/heure et la politique anti-voitures, avec l'interdiction de vente des voitures fonctionnant aux énergies fossiles et hybrides à partir de 2040, pour ne citer que ces mesures prises dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités.

Une fois le constat général posé, on peut s'interroger sur plusieurs points de cette loi de finances. Pensez-vous sérieusement que les mesures présentées répondent à tous les Français ? N'avez-vous pas le sentiment, au contraire, de renforcer la fracture territoriale ?

La reprise de la dette de la SNCF – 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022 – était nécessaire. Mais quel rôle comptez-vous jouer pour ne pas retomber dans la spirale de l'endettement à l'avenir ? Pouvez-vous nous dire – mais le Gouvernement sera sans doute mieux à même de répondre à cette question – si le régime des retraites des cheminots entrera dans le champ de la réforme souhaitée par le Président de la République ?

Enfin, pourquoi le rapport de M. François Philizot sur les petites lignes ferroviaires, que nous attendons tous depuis des mois, n'est-il toujours pas publié ? Nous avons discuté du projet de loi d'orientation des mobilités sans avoir eu ce rapport, et nous nous apprêtons à étudier un budget des transports sans connaître l'état réel de nos lignes. Naviguer sans cap n'est jamais bon présage.

Mme la présidente Barbara Pompili. Vous avez beaucoup parlé du budget relatif aux transports terrestres, mais il ne sera étudié que le 30 octobre.

M. Jean-Marie Sermier. Nous sommes tous d'accord sur l'urgence climatique mais pas sur les objectifs. Votre objectif est clair : réduire de 75 % à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici à 2035 ; le nôtre l'est tout autant : réduire de 40 % les émissions de CO₂ d'ici à 2030. Or ces deux objectifs ne sont pas compatibles. Aussi ne sommes-nous pas favorables à votre projet de loi de finances pour ce qui concerne l'énergie. On ne peut pas soutenir l'éolien à outrance, sachant qu'il ne donne aucun résultat en matière réduction des émissions de CO₂. Je salue la qualité du budget sur le biogaz, mais certains signes sur les tarifs de rachat sont contradictoires, et on annonce des baisses régulières pendant un certain nombre d'années. Voilà pour la production.

Du point de vue de la consommation, alors que le CITE, qui permettait d'isoler les bâtiments, fortement responsables des émissions de CO₂, avait donné pleinement satisfaction, vous le transformez en prime. On aurait pu s'en satisfaire, sauf que vous réservez cette prime aux seuls ménages figurant dans les comptes de l'ANAH, c'est-à-dire aux couples dont le revenu est inférieur à 43 000 euros par an, autrement dit moins de 1 800 euros par mois. Ce n'est pas sérieux ! En fait, vous amputez une grosse partie de l'aide aux bâtiments, puisque vous supprimez également le prêt à taux zéro (PTZ) pour la totalité des zones rurales.

M. Christophe Bouillon. Comme nos rapporteurs pour avis ont balayé un large éventail de sujets avec une rigueur comptable tout en apportant des observations non dénuées d'intérêt, j'insisterai seulement sur quelques points.

S'agissant de la transformation du CITE en prime, que nous ne discutons pas, nous nous interrogeons sur la cible. Le secteur du bâtiment est important pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre, certaines constructions étant très consommatrices d'énergie. Ce secteur réunit deux fortes ambitions : la lutte contre la précarité énergétique et la rénovation des fameux 500 000 logements, objectif ambitieux qui figure toujours dans la loi. Comment parvenez-vous à conjuguer ces deux cibles, sachant qu'en s'intéressant aux seuls publics dits en précarité énergétique, on risque de laisser échapper des publics propriétaires aux revenus moyens ? Un couple dont les deux membres travaillent et dont le logement, situé dans un lotissement en zone périurbaine, mérite d'être rénové, pourra-t-il bénéficier de la prime ?

Quelle est, également, la cible de l'aide à l'acquisition de véhicules propres ? On nous a dit que cette prime avait parfois servi à changer de véhicule, mais à motorisation pas très propre, si je puis dire. Disposez-vous d'une ventilation des emplois de cette prime ?

Quant aux contrats de transition écologique, ils cibleront certes les territoires où les centrales à charbon doivent être supprimées, mais est-il prévu d'élargir le dispositif ? Certains territoires vont d'ores et déjà devoir engager l'après-pétrole ou l'après-chimie. Par exemple, dans la vallée de la Seine, qui compte beaucoup d'industries lourdes, notamment chimiques et pétrolières, seule la partie havraise est concernée puisqu'une centrale à charbon doit y être fermée. Je m'interroge sur la possibilité d'une réflexion plus large en réaction à la récente catastrophe de Lubrizol. Pour ces territoires qui souhaitent travailler sur leur attractivité, l'avenir pourrait passer par une mutation aidée par ce dispositif.

Pour les collectivités, notamment les communautés de communes, qui souhaiteraient prendre la compétence « transport » et devenir autorités organisatrices des mobilités, dans quelle action sont inscrites les aides dont elles pourraient bénéficier ? Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), on a évoqué la possibilité qu'elles bénéficient d'une fraction de la TVA, mais je n'ai rien vu. Ai-je mal regardé ou cela ne figure-t-il pas dans votre rapport ?

Enfin, nous aurions souhaité que la totalité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) soit dédiée au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », alors que les deux-tiers sont affectés au budget de l'État.

M. Stéphane Demilly. Le Gouvernement a annoncé récemment que par un amendement au projet de loi de finances, l'État apporterait sa contribution au projet de canal Seine-Nord Europe par le biais de l'AFITF. C'est, bien sûr, une excellente nouvelle pour le développement économique, l'emploi et le report modal dans mon territoire. Cette décision était attendue de longue date. Or je constate que l'amendement n'a pas encore été déposé. J'attends donc de pied ferme qu'il le soit pour la séance. Peut-être les rapporteurs pour avis ont-ils des informations sur ce sujet ?

Avec le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », le Gouvernement entend affirmer sa priorité donnée à l'urgence climatique et écologique. La France s'est, en effet, fixé des objectifs ambitieux en la matière, et nous ne pouvons qu'y souscrire. Toutefois, si je partage notamment la volonté d'aller vers une décarbonation du secteur des transports, je suis convaincu que cela ne peut pas se faire de manière brutale. Il est impératif d'accompagner les filières et de ne pas prendre le risque de déstabiliser un secteur du fait de changements radicaux ou d'absence de solutions alternatives. Il faut donc se donner les moyens de ses ambitions tout en accompagnant ces différentes filières.

C'est pourquoi je souhaite insister en particulier sur l'intérêt du développement des biocarburants à destination du secteur aérien, que vous avez mis en avant, Monsieur Jean-François Cesarini. Dans votre rapport, vous écrivez que « si les politiques publiques sont performantes en matière de recherche et de développement visant à réduire la consommation des avions et de réduction des émissions des aéroports, tel n'est pas encore le cas s'agissant du développement d'une filière française des biocarburants aéronautiques. » Vous avez raison, rien n'est prévu dans le projet de loi de finances pour 2020 sur le sujet. Que pouvons-nous proposer pour que les pouvoirs publics s'emparent de la question et y portent véritablement un intérêt ? Quelle solution et quel soutien vous paraissent les plus pertinents ?

Les biocarburants, pour les secteurs tant aérien que terrestre ou maritime, constituent, j'en suis convaincu depuis très longtemps, une voie dans laquelle il convient d'investir si nous voulons respecter nos engagements et être à la hauteur des défis écologiques, climatiques et économiques. Se donner les moyens de ses ambitions, c'est aussi ce qu'appelait de ses vœux le groupe UDI, Agir et Indépendants à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'énergie et au climat, dont le programme « Énergie, climat et après-mines » comporte les principales dépenses relatives aux priorités stratégiques. Nous soutenons pleinement les dispositifs déployés dans ce programme. Pour la plupart, à l'image du dispositif du chèque énergie, ils ont prouvé leur efficacité, et nous ne pouvons qu'inciter à leur déploiement. C'était le cas également du CITE dont nous déplorons les modifications proposées, qui excluent une partie de la population du dispositif. Dans ces conditions, tiendrons-nous l'objectif du Gouvernement d'une émission moyenne de 5,47 tonnes équivalent CO₂ par personne en 2019 ?

Mme la présidente Barbara Pompili. Je constate que beaucoup de vos remarques concernent notre rapporteure pour avis sur les transports terrestres, Mme Bérandère Abba. Vous pourrez lui reposer vos questions lorsqu'elle présentera son rapport.

M. Matthieu Orphelin. Je m'interroge sur les moyens humains affectés à la mission « Écologie, développement et mobilités durables », qui vont diminuer de plus de 1 000 postes. Alors que la discussion sur le projet de loi de finances pour 2020 a commencé depuis plus de quinze jours, nous ne savons toujours pas sur quels services, quels opérateurs, ou quels services déconcentrés porteront ces efforts de réduction. Il faudra vraiment que le ministère lève nos inquiétudes dans les prochains jours, sachant que la mise en œuvre de la transition écologique et solidaire doit être renforcée sur le terrain et que les réductions de postes se poursuivront jusqu'en 2022. Le ministère chargé de l'écologie est l'un des plus gros contributeurs à la baisse des moyens humains, en totale inadéquation avec l'ambition d'accélérer la transition écologique.

Plusieurs des amendements que j'avais déposés sur cette mission ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, mais je peux formuler des remarques.

S'agissant de la transformation du CITE en prime « j'écorénove », il est indispensable que les crédits dédiés soient suffisants, que la politique puisse être pilotée pour que les crédits soient abondés en cours d'année, que la prime soit élargie aux propriétaires bailleurs, et qu'un CITE pour rénovations performantes puisse être réintégré en direction des ménages les plus aisés. Nous espérons que le Gouvernement nous apportera de bonnes nouvelles d'ici à l'examen du texte en séance publique.

S'agissant du plan hydrogène, là aussi il nous faut de la clarté. Ce plan sera-t-il financé à hauteur de 100 millions d'euros dans le projet de budget pour 2020 ? Pour le moment, nous n'avons aucune assurance. Une part sera financée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) sans qu'on sache de combien elle sera – 20 millions d'euros, 25 ou 50 ? –, et une autre par le Commissariat général à l'investissement. Il nous faut obtenir l'assurance que ce plan hydrogène, que tout le monde appelle de ses vœux, sera financé à la hauteur de l'ambition initiale.

Enfin, il faudrait réfléchir à une accélération des investissements sur certaines lignes, notamment sur les mobilités actives. Mais nous y reviendrons au moment de la discussion du rapport dédié.

M. Hubert Wulfranc. La mission « Écologie, développement et mobilités durables », c'est la protection de l'environnement et, à mon tour, je me concentrerai sur les moyens humains consacrés à la prévention des risques technologiques. Le rapport du Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (BARPI) du ministère de la transition écologique et solidaire, publié avant l'accident de Lubrizol, faisait apparaître une hausse très sensible, entre 2016 et 2018, des accidents survenus dans les usines à risques. Ce sont ainsi 1 112 accidents qui ont été recensés en 2018, en hausse de 34 % en deux ans, l'accidentologie due aux usines Seveso contribuant significativement à cette hausse.

Il ressort de ce rapport que les causes profondes de l'augmentation du nombre d'accidents se trouvent dans des facteurs organisationnels – organisation des contrôles, choix des procédés, identification des risques, rédaction des consignes – ainsi que dans la mauvaise prise en compte des retours d'expérience. On touche là du doigt l'insuffisance des contrôles dans ce type d'établissements et donc la baisse des contrôles par les services de l'État. En 2018, le nombre d'inspecteurs des installations classées était de 1 607 agents, contre 1 627 en 2016, et cette baisse est encore plus importante si on établit une comparaison sur la décennie.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une baisse des effectifs de 797 agents dans les services du ministère chargé de l'écologie. Mme la ministre Élisabeth Borne a indiqué que le nombre des inspecteurs d'installations classées serait maintenu, mais, même dans ces conditions, ces agents restent totalement

insuffisants sur le terrain, comme l'a illustré le récent accident survenu à Rouen. Je souhaiterais donc obtenir des réponses sur ce point d'alerte.

Mme Aude Luquet. On a beaucoup parlé, ces derniers mois, de la nouvelle contribution du secteur aérien pour financer le développement d'infrastructures de transport. Dans le contexte favorable d'une hausse continue du transport aérien dans le monde et en Europe, le groupe Mouvement démocrate et apparentés salue le projet de budget consacré au transport aérien, qui dégage un excédent d'exploitation. L'année dernière, le sujet de préoccupation concernait les effectifs des contrôleurs aériens, dont la baisse continue a abouti à une dégradation du service rendu et une augmentation des retards. Qu'en est-il cette année ? Quels choix budgétaires ont été faits afin d'améliorer la situation ?

Dans le cadre de la LOM, fruit d'un long travail de concertation, d'échanges et de débats avec le Gouvernement, les parlementaires et l'ensemble des acteurs de la mobilité ont eu à cœur d'améliorer nos transports du quotidien. Le transport aérien, pour sa part, comporte de nombreuses particularités et n'a pas été traité avec l'ensemble des autres moyens de transport, la réflexion le concernant ayant été renvoyée aux Assises du transport aérien. Un an après, qu'en est-il ? Quels choix budgétaires ont été faits pour prendre en compte le développement et l'impact écologique de ce mode de transport ?

Cette année, mon groupe s'est fortement mobilisé dans la lutte contre les nuisances sonores. C'est un sujet particulièrement important dans le secteur aérien, car, depuis plusieurs années, les associations de riverains demandent la mise en place de nouvelles procédures d'approche des aéroports. Le projet de budget prévoit-il des moyens pour enrayer ces nuisances, devenues insupportables pour de nombreux Français ?

Enfin, des financements ont-ils été dédiés au soutien de nouveaux carburants pour faire ainsi baisser les émissions de gaz à effet de serre des avions ?

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous en venons aux questions.

M. Jean-Luc Poudroux. La liquidation de XL Airways a cloué au sol 2 700 passagers qui avaient acheté un billet Paris-La Réunion ou La Réunion-Paris. Serait-il possible, pour l'avenir, de créer un fonds de garantie pour les passagers se retrouvant dans une telle situation ?

M. Adrien Morenas. Monsieur Jean-François Cesarini, comment opère-t-on la mutualisation des aéroports lorsque leur mode de gestion n'est pas le même, par exemple lorsque l'un d'entre eux est financé par le ministère des armées et l'autre par la région ? Que se passe-t-il lorsqu'il s'agit d'aéroports appartenant à des régions différentes ?

Mme Sophie Auconie. Je tiens à saluer, en premier lieu, le travail effectué par les rapporteurs pour avis sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », destinés à la mise en œuvre de nos priorités en matière de lutte contre le changement climatique et d'accompagnement de la transition énergétique, notamment au sein du programme 174 « Énergie, climat et après-mines », qui regroupe les principales dépenses prévues par la loi relative au climat à l'énergie.

Cette loi fixe notamment pour objectif de ramener de 70 % à 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité française d'ici à 2035. Notre feuille de route énergétique prévoit également, sur la même période, la fermeture de quatorze réacteurs sur cinquante-huit. Or, dans le même temps, nous apprenons que le Gouvernement a envoyé, le 12 septembre dernier, une feuille de route au président d'EDF, afin qu'il soit « en mesure de répondre à l'exécution d'un programme de construction de trois paires de réacteurs sur trois sites distincts ». J'aimerais, Monsieur Christophe Arend, connaître votre sentiment sur ce courrier du Gouvernement à EDF.

Mme la présidente Barbara Pompili. C'est une question que nous ne manquerons pas de poser également au Gouvernement.

Mme Danielle Brulebois. M. Jean-François Cesarini a mis en avant la situation critique des petits aéroports par lesquels transitent moins de 200 000 passagers, ainsi que les difficultés des collectivités qui participent aux frais d'exploitation. Il a émis l'idée de travailler avec l'ANCT à partir des projets de territoire : comment le Gouvernement compte-t-il encourager cette mutualisation ?

Mme Valérie Beauvais. À la lecture du programme « Infrastructures et services de transport », j'ai noté que les crédits de paiement demandés en 2020 s'élèvent à 3,183 milliards d'euros, contre 3,193 milliards de crédits ouverts en 2019, soit une baisse de 0,31 %.

Alors que la mobilité durable est censée être la priorité du Gouvernement, comment expliquer que, à l'intérieur du programme, les crédits alloués au ferroviaire baissent de 0,89 %, alors que l'action consacrée aux transports collectifs connaît une hausse de plus de 80 % et celle consacrée aux fonctions supports une hausse de 60 % ? Pourrions-nous connaître le périmètre exact de ces actions ?

À l'heure où nous n'avons pas encore les conclusions du rapport de M. François Philizot sur le sort des petites lignes, cette baisse des crédits consacrés à l'action ferroviaire me paraît d'autant plus importante qu'elle aura certainement une incidence sur le fret ferroviaire.

Mme la présidente Barbara Pompili. Votre question est très intéressante, mais ce sera à Mme Bérangère Abba de vous apporter une réponse, lorsque nous étudierons le budget concerné.

M. Alain Perea. Alors que nous venons de voter en nouvelle lecture une loi importante sur les mobilités, en insistant sur le fait qu'il fallait avoir une vision globale de l'ensemble des mobilités sur un territoire, je regrette que nous continuions à étudier des budgets « saucissonnés », mode de transport par mode de transport.

Cela me conduit à demander à M. Jean-François Cesarini ce qu'il entend exactement par mutualisation, alors qu'en Occitanie, on vient de décider de mettre un terme aux investissements dans les lignes TGV et de ne plus construire d'infrastructures autoroutières. Comment avoir une approche globale de la mobilité et nous citer en même temps, comme exemples de petits aéroports à mutualiser, ceux de Nîmes et de Perpignan, qui sont en Occitanie ? J'entends les problèmes que posent ces aéroports, notamment la pollution, mais on ne peut faire l'économie d'une vision globale de la problématique des transports.

M. Vincent Descoeur. Le rapporteur pour avis a évoqué la nouvelle prime de transition énergétique et sa fusion avec les aides de l'ANAH : cette prime va-t-elle se cumuler avec les dispositifs du programme « Habiter mieux » ou a-t-elle vocation à s'y substituer ?

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. L'Agence nationale de la garantie des droits des mineurs rencontre aujourd'hui des problèmes de gestion du fait de ses deux sources de financement et des deux missions qu'elle a en charge. Ainsi, le fait que les agents interviennent à la fois sur des prestations liées au logement et sur des aides liées à l'action sanitaire et sociale engendre des difficultés fonctionnelles et comptables. Ces difficultés sont amplifiées par le fait qu'on a voulu considérer que la diminution de 5 % du nombre de bénéficiaires équivalait à une diminution de 5 % des besoins, ce qui n'est nullement le cas, du fait du vieillissement et de la plus grande fragilité de ces bénéficiaires, dont la moyenne d'âge atteint 75 ans dans l'Est de la France, et plus de 84 ans dans le Nord et le Sud. Notre proposition n'est pas de fusionner les deux missions de l'ANGDM, mais de maintenir les deux budgets avec une comptabilité unique, comme l'autorise la loi, sachant que l'ANGDM va également subir indirectement les répercussions de la fermeture d'une de nos deux centrales à charbon.

En ce qui concerne l'extinction du CITE, je partage vos inquiétudes sur l'état actuel du texte. Le fait que les neuvième et dixième déciles, qui assumaient près de 49 % de l'effort de rénovation, perdent le bénéfice de l'aide a de quoi inquiéter dans le secteur du bâtiment. C'est la raison pour laquelle nous travaillons avec le Gouvernement pour éviter les effets pervers. Cela étant, à l'autre bout du spectre, c'est-à-dire dans les quatre premiers déciles, le CITE ne permettait pas aux familles en grande difficulté d'entreprendre des travaux, dans la mesure notamment où ce crédit d'impôt était au mieux différé de douze mois. Le fait de le transformer en une prime versée immédiatement va diminuer le reste à charge, ce qui va faciliter l'accès aux travaux. Quant aux déciles intermédiaires, du cinquième au huitième, il est question qu'ils continuent de bénéficier pour l'instant du CITE, avant de se voir, à leur tour, proposer la prime.

En ce qui concerne le cumul de cette prime avec les aides de l'ANAH, celle-ci doit être dotée de 60 millions d'euros qui doivent lui permettre de mieux répartir les aides – dont certaines seront en effet cumulables. L'accès aux différents dispositifs devrait être facilité, dès le mois d'avril, grâce à la mise en place d'une plateforme unique.

J'ai été interrogé sur les projets de territoire et les contrats de transition écologique, qui renvoient à deux types de situation. Les projets de territoire ont été mis en place quand les mutations territoriales découlaient d'une décision de l'État, par exemple la fermeture de Fessenheim ou l'arrêt des quatre centrales à charbon du Havre, de Cordemais, de Gardanne et la centrale Émile-Huchet. Dans les autres cas, il est tout à fait possible d'envisager d'ores et déjà, selon les sites, des contrats de transition écologique. Il ressort de nos auditions que, lorsqu'il existe un consensus entre les élus et les acteurs locaux, l'État est tout à fait prêt à engager ce genre de procédure.

M. Matthieu Orphelin m'a interpellé sur l'évolution des postes au ministère de la transition écologique et solidaire. Bien que cela ne dépende pas directement de notre programme, nous y sommes très attentifs.

Je répondrai de la même façon à M. Hubert Wulfranc que la prévention des risques ne fait pas partie du programme 174, mais que nous regardons également de très près cette question.

Madame Aude Luquet, on ne peut pas considérer pour l'instant que les efforts faits en faveur du développement du biogaz aient une incidence sur le transport aérien.

Enfin, Madame Sophie Auconie, nous partageons les objectifs que le Gouvernement a inscrits dans la loi relative à l'énergie et au climat en matière de diminution du nucléaire dans notre mix énergétique. Néanmoins, nos auditions nous ont fait comprendre qu'il se posait une question majeure de sécurité de l'approvisionnement électrique, notamment dans l'ouest de la France, du fait de la reconversion de la centrale de Cordemais, de la fermeture de la centrale du Havre et du retard pris par l'EPR de Flamanville, à quoi s'ajoutent les problèmes de soudure détectés sur plusieurs générateurs de vapeur du parc nucléaire. La trajectoire est donc bien actée, mais on ne peut laisser une partie de la France exposée à un risque de rupture d'approvisionnement.

Présidence de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, vice-présidente de la commission

M. Jean-François Cesarini, rapporteur pour avis. M. Pascal Lavergne s'interroge sur le fait de savoir si l'idée d'une mutualisation des petits aéroports s'inscrit dans la lignée de mon rapport sur la décentralisation, conformément à la volonté du Président de la République de franchir une nouvelle étape en ce sens. Cela procède en effet de la même philosophie générale, qui, bien au-delà du transport aérien, devrait s'appliquer à d'autres secteurs, comme la santé ou la

justice. En vérité, l'aménagement du territoire concerne à peu près tous les secteurs d'activité, et notre commission devrait, pour cette raison, être saisie, au moins pour avis, de bien des lois que nous n'examinons pas.

Pour en revenir au secteur aérien, la question se pose d'un cadre et de frontières administratives qui datent de plusieurs siècles et ne correspondent plus aux nouveaux bassins de vie. Les aéroports d'Avignon et de Nîmes sont l'exemple de deux aéroports qui, bien que situés dans des régions différentes, appartiennent au même bassin de vie, à l'intérieur duquel ils sont en concurrence. Chacun absorbe de l'argent public, chacun produit des nuisances sonores, alors que, si nos villes et nos EPCI parvenaient à travailler ensemble, il serait possible, non pas de fermer l'un d'entre eux mais de mutualiser leur gestion pour de meilleures synergies.

En ce qui concerne les biocarburants, si nous avons proposé l'idée d'une modulation de l'éco-contribution, c'est que le fait de taxer de la même manière les compagnies qui font des efforts et celles qui n'en font pas n'a aucun effet incitatif. La modulation, au contraire, devrait pousser les compagnies à utiliser davantage les biocarburants, ce qui ne peut qu'aider au développement de la filière.

L'aviation civile est dotée cette année de 135 millions d'euros destinés à financer la recherche et le développement pour parvenir à un transport aérien moins polluant. Or il se trouve que le produit de l'éco-contribution aérienne est destiné au secteur ferroviaire, à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF). J'ai donc déposé un amendement sur la première partie du PLF pour que l'aviation n'en perde pas ainsi le bénéfice de cette nouvelle contribution : je vous invite à le voter en séance, afin d'encourager l'émergence d'une filière de biocarburants.

S'agissant du contrôle aérien, Madame Aude Luquet, plusieurs actions sont prévues. En premier lieu, comme je l'ai mentionné dans mon propos liminaire, un nouveau protocole social va être négocié pour améliorer l'organisation du transport et du contrôle aériens. En second lieu, onze projets numériques et informatiques structurants sont en cours de développement, pour plus de 2 milliards d'euros, afin d'augmenter la sécurité aérienne. Enfin, dès 2020, les promotions de contrôleurs aériens à l'École nationale de l'aviation civile vont être élargies.

En ce qui concerne les nuisances sonores, nous préconisons que les collectivités locales s'emparent davantage de la question, quitte à leur imposer pour cela des délais d'action, et qu'elles n'attendent pas le dépôt des dossiers pour financer des travaux de rénovation anti-bruit. Nous avons, en effet, constaté que le nombre de dossiers déposés restait assez faible dans le dispositif actuel.

J'en viens à la mutualisation des aéroports. Si l'on prend l'exemple d'Avignon et de Nîmes, cette mutualisation peut passer par la désignation d'un même exploitant, quand bien même le statut de ces deux aéroports est différent. Il

est important de bien comprendre qu'aujourd'hui, le modèle économique des aéroports a profondément évolué : à Avignon, l'autofinancement ne couvre que 5 % des recettes, tout le reste provenant de l'extérieur. L'aéroport est rattaché à un pôle de compétitivité de 27 entreprises, qui représentent 300 à 400 emplois. Ce ne sont donc plus les passagers qui font l'économie de l'aéroport ; pas davantage à Nîmes, qui est spécialisé dans la sécurité civile. Il nous faut donc réinventer des modèles, par exemple des syndicats mixtes ouverts, ainsi que nous l'avons évoqué avec le président de la métropole de Nîmes.

Quoi qu'il en soit, nous préconisons, en cas de mise en place d'une gouvernance commune entre deux aéroports, de maintenir le bénéfice de la taxe d'aéroport pendant plusieurs années après l'arrêt du trafic commercial, afin d'aider les aéroports à développer d'autres activités, dans l'industrie, la technologie ou la recherche. Il faut encourager le développement de ces nouveaux schémas, que l'Agence nationale de la cohésion des territoires doit accompagner en termes d'ingénierie humaine et de financement. Il est essentiel de ne pas fermer ces aéroports qui offrent un formidable maillage du territoire et contribuent au désenclavement, ce qui est l'une des missions de service public.

Ne nous racontons pas d'histoires : Avignon et Nîmes ne feront jamais concurrence à Marignane ou à Montpellier. En revanche, Nîmes peut se prévaloir d'être aujourd'hui un pôle majeur en matière de sécurité aérienne et de sécurité civile, et d'attirer parmi les meilleures entreprises d'Europe et du monde dans ce domaine, lesquelles entreprises n'ont d'ailleurs aucune envie de se délocaliser à Marignane, parce qu'elles bénéficient à Nîmes de meilleures conditions de travail et d'un accès facilité aux pistes.

C'est dans cette logique de réinvention des modèles économiques, Monsieur Alain Perea, que la région Occitanie vient tout récemment de mettre en place un pilotage régional des différents aéroports. C'est un bon exemple d'action permettant de rationaliser le financement, en développant sur chaque site différentes spécialisations. Car c'est tout le sens de la deuxième étape de la décentralisation : à l'inverse des métropoles qui ont vocation à être généralistes, nos territoires doivent se spécialiser, c'est la clef de leur développement.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, présidente. Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 38 et État B : Crédits du budget général

La commission examine l'amendement II-CD43 de M. Jean-Luc Fugit.

M. Jean-Luc Fugit. Cet amendement vise à augmenter les crédits du programme 174, afin de renforcer les moyens financiers nécessaires à la surveillance de la qualité de l'air. Si ces crédits sont en légère augmentation pour l'action 5 du programme 174, il apparaît en réalité que le financement par l'État des associations chargées de la surveillance de la qualité de l'air est en baisse de

15 %, ce qui me paraît d'autant plus inacceptable que ces associations accomplissent également un travail d'amélioration des instruments de mesure.

Je rappelle que, selon un rapport parlementaire de 2015, la pollution de l'air nous coûte chaque année 5 milliards d'euros, et qu'elle est responsable de 50 000 à 60 000 morts prématurées. Il nous faut donc agir, ce qui passe par la surveillance de la qualité de l'air mais également par un contrôle accru des actions menées pour lutter contre la pollution.

Ces actions se développent sur l'ensemble du territoire. Ainsi, dès le début de l'année prochaine, le nouvel indice Atmo va intégrer la mesure des particules fines d'un diamètre inférieur à 2,5 microns (PM_{2,5}) ainsi que la ministre l'a entériné après le vote unanime du Conseil national de l'air. Cette nouvelle mesure représente du travail supplémentaire pour les associations, et pourtant on diminue leurs moyens. Sans compter que le projet de loi d'orientation des mobilités renforce le rôle des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), notamment dans le développement des plans d'actions en faveur de la qualité de l'air créés par l'article 27 et la mise en place des zones à faibles émissions qui découle de l'article 28.

Je passe sur les cartes stratégiques air qui doivent permettre aux collectivités d'améliorer leur politique d'urbanisme et d'aménagement, mais vous appelle à méditer sur les chiffres suivants : la part de l'État dans le financement des AASQA s'élève actuellement à 0,22 euro par an et par habitant ; mon amendement propose de la porter à 0,29 euro. Cela reste un prix relativement modeste pour préserver ce que nous avons de plus cher en commun, à savoir l'air que nous respirons.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Je partage à double titre votre volonté d'œuvrer en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air. En tant que rapporteur pour avis du programme 174 d'abord, je ne peux voir que d'un bon œil que vous souhaitiez augmenter nos crédits ; en tant que professionnel de santé, je sais ensuite combien la qualité de l'air est une problématique de santé publique et dans quelle mesure investir aujourd'hui dans la qualité de l'air est une manière de réduire demain nos dépenses de santé.

Néanmoins, extraire ces crédits du budget consacré à la prévention des risques technologiques ne me paraît pas une bonne idée, *a fortiori* dans le contexte qu'a rappelé tout à l'heure M. Hubert Wulfranc. Je vous propose donc de retravailler votre amendement pour la séance, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-Luc Fugit. J'ai conscience que le prélèvement des crédits sur le budget de la prévention des risques n'est pas nécessairement la meilleure solution, mais j'en profite pour rappeler que les AASQA interviennent également dans le cas d'accidents comme celui de Lubrizol. Atmo Normandie a effectué, en l'occurrence, un travail remarquable – et nous allons l'auditionner dans le cadre de

la mission d'information que la Conférence des Présidents de l'Assemblée a décidé de créer.

J'accepte donc de retirer mon amendement pour le retravailler, mais pensons-y, car il ne sert à rien de se gargariser de grands discours sur la qualité de l'air si l'on n'est même pas capable de se donner les moyens de surveiller correctement les actions que nous menons en la matière.

L'amendement est retiré.

Après l'article 76

La commission examine l'amendement II-CD17 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Il s'agit de demander au Gouvernement la remise d'un rapport qui permettrait d'anticiper et de réfléchir à une refonte des différents dispositifs de soutien au développement des mobilités propres.

Nous avons, par exemple, évoqué, au moment du précédent PLF, la possibilité d'étendre la prime à la conversion à d'autres types de mobilité que l'automobile. Dans le cadre d'une réflexion globale, nous pourrions également réfléchir à l'extension de la prime à la conversion auetrofit d'anciens véhicules diesel ou bien à l'achat d'un véhicule à assistance électrique ou d'un vélo cargo, cette dernière option permettant que la prime à la conversion profite à des ménages modestes qui n'ont pas nécessairement les moyens de racheter une voiture.

Enfin, il faudrait également étudier la possibilité de compléter cette prime pour les ménages modestes qui rachètent un véhicule par d'autres dispositifs, comme le prêt à taux zéro ou des offres de location longue durée. Cela permettrait à ces ménages de financer un reste à charge qui s'élève souvent à 1 000 ou 1 500 euros.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Les barèmes qui établissent les critères d'attribution de la prime ont évolué en juillet dernier. Il me paraît donc un peu tôt pour demander un rapport au Gouvernement. Par ailleurs, lui demander de s'auto-évaluer me semble en contradiction avec notre mission parlementaire de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale. La réflexion que vous demandez me paraît davantage relever d'une mission d'information. Retrait ou avis défavorable.

M. Matthieu Orphelin. Au-delà de l'évolution des montants alloués, ce rapport permettrait d'étudier d'éventuelles extensions ou évolutions du dispositif, afin qu'elle profite davantage à nos concitoyens, notamment à ceux qui en ont le plus besoin.

Nous manquons d'une réflexion globale sur le sujet et, si je vous accorde que c'est aux parlementaires de faire des propositions, nous sommes assez vite limités dans nos initiatives par le fait qu'elles se traduisent souvent sous forme de dépenses.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 76 : *Rapport sur la mise en œuvre d'un plan d'investissement climat*

La commission en vient à l'amendement II-CD21 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Le jaune budgétaire consacré au financement de la transition écologique met, pour la première fois, en regard les investissements que nécessiterait la trajectoire bas-carbone et ce qui est réellement réalisé. L'écart entre les deux est manifeste : il résulte d'années de sous-investissements.

Nous souhaitons donc que le Gouvernement produise un rapport qui permette d'établir les moyens de respecter la Stratégie nationale bas-carbone qu'il a fixée : à en croire les chiffres du dernier Panorama d'I4CE, il manquerait 15 milliards d'euros d'investissement par an, déficit qui grimperait jusqu'à 30 milliards d'euros après 2024. Ces chiffres recouvrant l'investissement public et privé, on peut imaginer, si l'on conserve la répartition actuelle entre les deux sources de financement, que le déficit d'investissement public s'élève, jusqu'en 2024, à 7 milliards d'euros par an.

Ce n'est évidemment pas un amendement qui règlera le problème mais nous devons aider le Gouvernement dans sa réflexion sur la mise en œuvre d'un nouveau plan d'investissement massif en faveur du climat ; il me semble que cela participe du rôle du Parlement.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Si je reste très réservé sur le fait d'intégrer dans un rapport l'étude des moyens financiers à mobiliser dans le secteur privé, compte tenu de la complexité d'un tel exercice, je trouve intéressant de disposer d'une analyse qui nous permette d'apprécier l'effort d'investissement. J'émetts donc un avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 76

La commission examine l'amendement II-CD13 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Ce troisième amendement propose de réfléchir à ce que pourrait être une contribution supplémentaire des Français les plus aisés pour financer la transition écologique et solidaire. Il y a beaucoup d'idées sur la table, parmi lesquelles celle d'un impôt de solidarité écologique, que soutiennent

notamment notre rapporteur pour avis M. Jean-François Cesarini et M. François-Michel Lambert.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Vous faites référence, dans votre amendement, aux Français les plus aisés. C'est une notion difficile à cerner et à définir en l'état. Il est donc compliqué, dans ces conditions, d'évaluer les incidences qu'aurait cette nouvelle imposition. Avis défavorable.

M. Matthieu Orphelin. Vous avez raison, et l'étude devra, en effet, définir ce qu'on entend ici par les Français les plus aisés ; sans doute pas les 20 %, mais plutôt les 5 ou 10 % les plus aisés – pourquoi ne pas reprendre les seuils de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt sur la fortune immobilière ?

Quoi qu'il en soit, il me paraissait important d'introduire cette question dans nos débats, au moment où ce projet de loi de finances supprime la taxe d'habitation pour les 20 % des Français les plus aisés, ce qui, en année pleine, va représenter une perte de 7 milliards d'euros, somme qui correspond exactement au déficit d'investissement public annuel dans la transition écologique.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine enfin l'amendement II-CD23 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. Dans le même sens que l'amendement précédent, cet amendement propose d'étudier l'opportunité d'une réforme de la fiscalité sur les droits de succession et de donation pour financer la transition écologique. Je vais le retirer, car il serait repoussé comme le précédent, mais j'insiste sur le fait que nous devons aborder les vraies questions : il manque dans ce PLF 7 milliards d'euros d'investissements publics en faveur de la transition écologique. Nous devons apporter des réponses à ce déficit, et il existe pour cela toute une série de solutions. Sans ces 7 milliards d'euros, très concrètement, toutes les politiques que nous voulons mettre en œuvre sont vouées à l'échec. Ne nous résignons pas !

L'amendement II-CD23 est retiré.

M. Christophe Arend, rapporteur pour avis. Je vous remercie de ce retrait, car la modification de la fiscalité que vous proposiez nous paraissait dépasser le strict champ du financement de la transition écologique.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie. Nous avons achevé l'examen des amendements. Le vote sur l'ensemble des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » aura lieu le 30 octobre.

*

* *

Lors de sa réunion du mercredi 30 octobre 2019 matin, suivant l'avis favorable des rapporteurs pour avis Mme Bérangère Abba, M. Christophe Arend, Mme Danielle Brulebois, MM. Jean-François Cesarini, Adrien Morenas et Jimmy Pahun, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », M. David Lorion, rapporteur pour avis, exprimant un avis défavorable, ainsi qu'à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Direction générale de l'aviation civile (DGAC) – Direction du transport aérien (DTA)

M. Kevin Guittet, sous-directeur des études, des statistiques et de la prospective

M. Raphaël Crinier, adjoint à la sous-directrice des aéroports

M. Pierre Pape, chef de bureau à la sous-direction des aéroports

Table ronde sur la décarbonation du transport aérien

– Réseau action climat

Mme Lorelei Limousin, responsable des politiques Climat et transports

– Greenpeace

Mme Sarah Fayolle, chargée de campagne Transports

– Shift Project

M. Jean-Noel Geist, chargé des affaires publiques

Table ronde sur le développement des biocarburants dans le transport aérien

– IFP Énergies nouvelles

M. Didier Houssin, président

M. Jean-Christophe Viguié, responsable de programme Biocarburants

– Syndicat des énergies renouvelables (SER)

M. Nicolas Rialland, président du pôle biocarburants

M. Alexandre Roesch, délégué général

– Syndicat national des producteurs d'alcools agricoles (SNPAA)

Mme Valérie Corre, directrice affaires réglementaires Alcool/Ethanol UE de Tereos, vice-présidente du SNPAA

M. Bernard Chaud, expert en biocarburants aéronautiques fabriqués à partir de sucre, Global Bioenergies

– Union française des industries pétrolières (UFIP)

Mme Isabelle Muller, déléguée générale

M. Bruno Ageorges, directeur des relations institutionnelles et des affaires juridiques

Aéroports de Paris

M. Augustin de Romanet, président-directeur général

M. Henri-Michel Comet, directeur général adjoint

Mme Mélinda Souef, responsable des relations institutionnelles françaises

Air France

M. Steven Zaat, directeur général adjoint économie et finances

M. Frédéric Roch, directeur fiscalité

M. Laurent Timsit, directeur des affaires institutionnelles et internationales

Mme Béryl Baldous, directrice des affaires publiques

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

M. Marc Borel directeur général adjoint – directeur du transport aérien

Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale

M. Maurice Georges, directeur des services de la navigation aérienne

Mme Géraldine Cecconi, sous directrice des affaires financières et du contrôle de gestion

Mme Véronique Martin, sous-directrice du développement durable à la direction du transport aérien

M. Raphaël Crinier, adjoint à la sous-directrice des aéroports à la direction du transport aérien

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

M. Gilles Leblanc, président

Mme Amel Issa, consultante en communication

Union des aéroports français (UAF)

M. Thomas Juin, président

M. Nicolas Paulissen, délégué général

Mme Mélanie Suescun, économiste statisticienne

Association internationale du transport aérien (IATA)

M. Alexandre de Juniac, directeur général

M. Robert Chad

M. Naly Rafalimanana

Ministère de la transition écologique et solidaire – Direction générale de l'énergie et du climat

M. Laurent Michel, directeur général

EasyJet

M. François Bacchetta, président

M. Léo Cogos, conseil en affaires publiques

Fédération nationale de l'aviation marchande – Chambre syndicale du transport aérien (FNAM-CSTA)

M. Pascal de Izaguirre, président-directeur général de Corsair

M. Georges Daher, délégué général de la FNAM

Mme Brigitte Barrant, directrice des affaires publiques et de la communication de la FNAM

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

M. José Caire, directeur villes et territoires durables

M. Marc Cottignies, ingénieur

Airbus

Mme Anne-Sophie de la Bigne, directrice des affaires civiles

Mme Annick Perrimond-du Breuil, directrice des relations avec le Parlement

DÉPLACEMENT À NÎMES

Jeudi 3 octobre 2019

Préfecture du Gard

M. François Lalanne, sous-préfet, secrétaire général

M. Gilles Guillaud, directeur de la citoyenneté et de la légalité

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise

M. Jean-François Moniotte, sous-préfet, chef du groupement des moyens aériens

Direction de la sécurité de l'aviation civile Sud

M. Patrick Disset, adjoint au directeur, chargé des affaires techniques

Aéroport de Nîmes – Garons

M. Gregory Merelo, directeur EDIS

Mme Christine Cougouluegne, directrice exploitation

Représentants des sociétés Avdef, Sabena Technics et SDTS opérant à partir de Nîmes-Garons

Nîmes – Métropole

M. Yvan Lachaud, président

M. Jean-Marc Soulas, vice-président

M. Julien Deveze, directeur de cabinet du président

Mme Stéphanie Seybesse, directrice générale adjointe

M. Laurent Cotteret