



N° 4502

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2021.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482)

TOME VII

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

TRANSPORTS AÉRIENS

PAR M. DAVID LORION
Député

Voir les numéros : **4482, 4524** (Tome III, annexe 18).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET ANNEXE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN	7
A. DES RECETTES EN HAUSSE, MAIS QUI RESTENT INFÉRIEURES À LEUR NIVEAU DE 2019	7
1. Des prévisions de recettes en hausse par rapport à 2021	7
2. Un recours encore important à l'emprunt	9
a. Une situation financière assainie à la veille de la crise sanitaire	9
b. Une hausse sans précédent de l'endettement depuis 2020.....	9
B. LE PROJET DE BUDGET : UNE GESTION RIGOREUSE DES DÉPENSES PRÉSERVANT LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	10
1. Les trois programmes du budget annexe	11
a. Le programme « Navigation aérienne » (n° 612)	11
b. Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » (n° 613)	11
c. Le programme « Transports aériens, surveillance et certification » (n° 614)	12
2. Des efforts importants de maîtrise des dépenses courantes et de réduction d'effectifs	12
3. Le maintien d'investissements dynamiques pour moderniser la navigation aérienne	15
II. FACE À LA REPRISE FRAGILE DU TRAFIC AÉRIEN, DES MESURES DE SOUTIEN À PROLONGER ET À ADAPTER	16
A. UNE REPRISE LENTE ET INCERTAINE DU TRAFIC AÉRIEN	16
1. L'effondrement du trafic aérien de passagers.....	16
a. Une chute sans précédent du trafic de passagers	16
b. Des perspectives de reprise du trafic encore incertaines.....	18
2. Un secteur aérien touché de plein fouet.....	19
a. Les compagnies aériennes.....	19
b. Les aéroports	20

c. Les entreprises aéronautiques.....	20
B. LE MAINTIEN DES MESURES DE SOUTIEN POUR PERMETTRE AU SECTEUR AÉRIEN DE SORTIR DE LA CRISE.....	21
1. Des mesures de soutien sans précédent	21
2. Des efforts de restructuration et d’optimisation des coûts importants.....	22
3. Un soutien public à maintenir et à adapter.....	23
a. La nécessaire prolongation du dispositif d’activité partielle.....	23
b. La délicate question du remboursement des taxes, redevances et cotisations sociales	24
c. L’insuffisance de l’avance sur la taxe d’aéroport.....	25
d. Les risques liés à l’augmentation du plafond de la taxe d’aéroport	25
III. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU SECTEUR AÉRIEN.....	26
1. La transition écologique du secteur aérien est déjà engagée	26
a. L’optimisation des trajectoires de vol.....	26
b. Le soutien à la recherche aéronautique.....	27
c. Le déploiement des carburants durables d’aviation.....	27
d. Les actions engagées par les aéroports	28
2. Accélérer la transition écologique du secteur aérien	29
a. Inciter au renouvellement de la flotte aérienne	29
b. Créer une véritable filiale de carburants durables d’aviation.....	30
IV. UNE CONTINUITÉ TERRITORIALE À PRÉSERVER.....	31
A. LE TRANSPORT AÉRIEN CONTRIBUE PLEINEMENT À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	31
1. Des liaisons aériennes nombreuses et diversifiées.....	31
2. Un rôle vital pour les territoires ultra-marins	32
B. UNE CONCURRENCE AÉRIENNE LIBRE ET NON FAUSSÉE À PRÉSERVER.....	33
1. Un paysage concurrentiel en évolution.....	33
2. Un équilibre concurrentiel fragile à La Réunion	33
C. L’AMÉLIORATION DE L’INTERMODALITÉ, UN ENJEU ACCRU DEPUIS LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE ».....	35
1. L’interdiction des vols lorsqu’il existe une alternative ferroviaire de moins de 2 heures 30	35
2. Les limites actuelles de l’intermodalité entre avion et train	36
3. L’urgence à améliorer les correspondances et l’accès aux aéroports	36
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	49

INTRODUCTION

Le transport aérien, qui fut l'un des premiers secteurs touchés par la crise sanitaire en mars 2020 avec la fermeture des frontières et les premières mesures de confinement, devrait aussi être le dernier à retrouver le chemin de la croissance. Alors que le produit intérieur brut (PIB) de la France devrait connaître un rebond de 6,25 % ⁽¹⁾ en 2021, le secteur aérien reste lourdement sinistré.

Après une chute du trafic de 61 % en 2020 par rapport à 2019, l'année 2021 reste en effet très difficile pour le secteur aérien. Ainsi, le trafic observé en septembre 2021 correspond à 51,8 % de celui constaté lors du même mois en 2019. Selon les prévisions de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), la reprise serait très progressive en 2022, avec un trafic en baisse de 33 % par rapport à la situation d'avant crise.

À l'instar de l'année dernière, les répercussions devraient être sensibles pour tous les acteurs de la filière aéronautique.

Le projet de budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) s'inscrit dans ce contexte de crise persistante. Dans ce contexte contraint, les efforts de désendettement menés jusqu'en 2019 n'ont pas permis d'éviter un recours massif à l'emprunt, qui s'accroîtra encore en 2022. La DGAC s'efforce de maîtriser ses dépenses courantes et de personnel, tout en maintenant un niveau élevé d'investissements destinés à moderniser la navigation aérienne.

Car si le retour à la situation de 2019 n'est pas attendu avant, au mieux, 2024, c'est dès maintenant qu'il convient d'anticiper et de préparer le transport aérien de demain.

Celui-ci sera confronté à plusieurs défis dans les années à venir. Le premier est celui de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Or, la décarbonation du secteur aérien est déjà engagée, même si ses efforts ne sont pas toujours reconnus à leur juste niveau. Alors qu'il reste soumis à une pression importante pour réduire son empreinte environnementale, le secteur aérien devra amplifier son action pour réussir sa transition écologique.

Le deuxième enjeu est celui de la continuité territoriale. La crise sanitaire a bouleversé l'offre et la demande de vols et a contribué à accélérer les transformations du secteur aérien. Alors que l'avenir reste incertain, le maintien de liaisons variées, assurant la connexion entre des territoires isolés doit rester une priorité. Le transport aérien continuera de jouer un rôle irremplaçable pour

(1) Selon les dernières prévisions de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

rapprocher les populations, pour ouvrir les régions sur l'extérieur et pour contribuer à leur développement économique.

Le transport aérien, enfin, a fait preuve d'une grande capacité d'adaptation et de résilience au fil des années. Il ne fait aucun doute qu'il parviendra à se transformer et à s'adapter encore pour sortir de cette crise inédite. Il n'en reste pas moins que, contrairement à la plupart des secteurs économiques, le secteur aérien a encore besoin de soutien public. Alors que ce secteur représentait en 2019 4,3 % du PIB, 1,16 million d'emplois et 90 milliards de chiffre d'affaires, le troisième enjeu consiste donc à maintenir et à adapter les aides dont il bénéficie pour lui permettre de retrouver le chemin de la croissance.

I. UN BUDGET ANNEXE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA CRISE DU TRANSPORT AÉRIEN

La mission « Contrôle et exploitation aériens » retrace dans le cadre d'un budget annexe les activités de prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Comme tous les budgets annexes, le BACEA est présenté à l'équilibre, ses dépenses étant principalement financées par les recettes issues de l'activité des services et, le cas échéant, par le recours à l'emprunt.

Après une année 2021 marquée par une baisse importante des recettes compensée par un recours massif à l'emprunt, la crise sanitaire devrait continuer d'affecter fortement l'équilibre du BACEA en 2022.

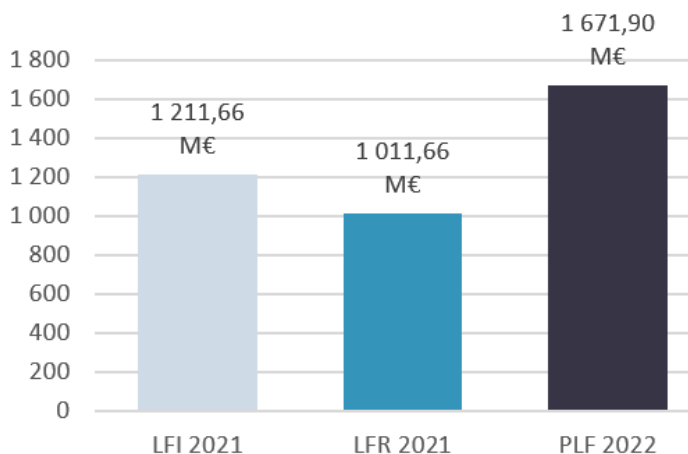
A. DES RECETTES EN HAUSSE, MAIS QUI RESTENT INFÉRIEURES À LEUR NIVEAU DE 2019

1. Des prévisions de recettes en hausse par rapport à 2021

Les ressources du BACEA sont principalement issues du secteur de l'aviation civile, qu'elles prennent la forme de redevances pour services rendus ou de recettes fiscales.

Le PLF pour 2022 s'appuie sur une prévision de trafic inférieure de 33 % par rapport au trafic constaté en 2019. Le montant total des recettes hors emprunt est estimé à 1 671,9 millions d'euros, soit une hausse de 460,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) de 2021 et de 660,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances rectificative (LFR) de 2021.

ÉVOLUTION DES RECETTES DU BACEA



Source : DGAC.

Bien que la prévision de recettes pour 2022 soit en hausse par rapport à l'année précédente, elle reste fortement amoindrie en comparaison de la tendance constatée lors des années précédant la crise sanitaire. Les recettes liées à l'activité s'élevaient ainsi à 2 052,9 millions d'euros en LFI 2019.

Surtout, cette année encore, les prévisions de recettes doivent être considérées avec la plus grande prudence en raison de l'incertitude liée au contexte de crise sanitaire.

Les principales redevances et taxes se décomposent de la manière suivante :

– **Les redevances de navigation aérienne** ⁽¹⁾ couvrent les coûts afférents à la navigation aérienne, dans le cadre de la réglementation européenne.

Au total, ces redevances sont estimées à 1 307 millions d'euros en 2022, en hausse de 47 % par rapport à la LFI 2021 (+ 417 millions d'euros), mais en baisse de 17,8 % par rapport à l'exécution 2019 (- 283 millions d'euros).

Plus précisément, les prévisions de recettes issues des redevances de la navigation aérienne en métropole s'élèvent à 1 277 millions d'euros, composées de la redevance de route à hauteur de 1 087 millions d'euros et de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) pour 190 millions d'euros. En outre-mer, les recettes de la navigation aérienne atteindraient 30 millions d'euros en 2022, dont 21 millions d'euros de RSTCA et 9 millions d'euros de redevance océanique ;

– **Les redevances de surveillance et de certification** ⁽²⁾ 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 estimé à 24,1 millions d'euros au titre de l'exercice 2022, soit une hausse de 6,1 millions d'euros par rapport à la LFI 2021, mais en baisse par rapport à l'exécution 2019 (- 6,5 millions d'euros) ;

– La **taxe d'aviation civile** ⁽³⁾ 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 estimés à 325,4 millions d'euros en 2022, ce qui correspond à une hausse de 36,6 millions d'euros par rapport à la LFI 2021 mais à une baisse de 157 millions d'euros par rapport à l'exécution 2019.

Ainsi, si le montant des recettes prévisionnelles pour 2022 reste sensiblement en retrait par rapport au niveau de 2019, la lente reprise du trafic aérien laisse entrevoir des recettes en hausse par rapport à l'année 2021.

(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.

2. Un recours encore important à l'emprunt

Alors que la DGAC était engagée depuis plusieurs années dans une politique ambitieuse de désendettement, la baisse sans précédent des recettes est compensée par un recours massif à l'emprunt pour lui permettre de faire face à ses dépenses, notamment de personnel.

a. Une situation financière assainie à la veille de la crise sanitaire

Alors que l'encours de la dette augmentait régulièrement depuis 2005, le budget annexe a connu une phase de désendettement à compter de 2014. La dynamique du trafic aérien, couplée à des efforts d'économies et à la diversification des recettes du BACEA, a en effet permis à la DGAC de réduire l'encours de dette du budget annexe. Entre 2014 et 2019, celle-ci a ainsi diminué de 614 millions d'euros (- 48 %), permettant de revenir à la fin de l'année 2019 à un niveau d'endettement jamais atteint depuis fin 2000 (667 millions d'euros d'encours de dette à fin 2019).

Les efforts ont été particulièrement conséquents en 2018 et 2019, ces deux années étant marquées par une absence de recours à l'emprunt et des remboursements d'emprunt supplémentaires par rapport à ceux prévus en LFI. En deux ans, le BACEA a ainsi connu une réduction de plus de 310 millions d'euros de son endettement.

Ces efforts ont permis à la DGAC d'aborder la crise sanitaire avec une situation financière assainie.

b. Une hausse sans précédent de l'endettement depuis 2020

Face à l'ampleur inédite de la crise sanitaire, les efforts de désendettement menés jusqu'en 2019 n'ont pas permis d'éviter un recours massif à l'emprunt.

La chute brutale du trafic aérien et la mise en œuvre des reports de paiement des taxes et redevances aériennes ont conduit à un niveau de recettes en 2020 inférieur de 60 % à la prévision sous-jacente à la LFI de l'année, conduisant le BACEA à emprunter 1,25 milliard d'euros.

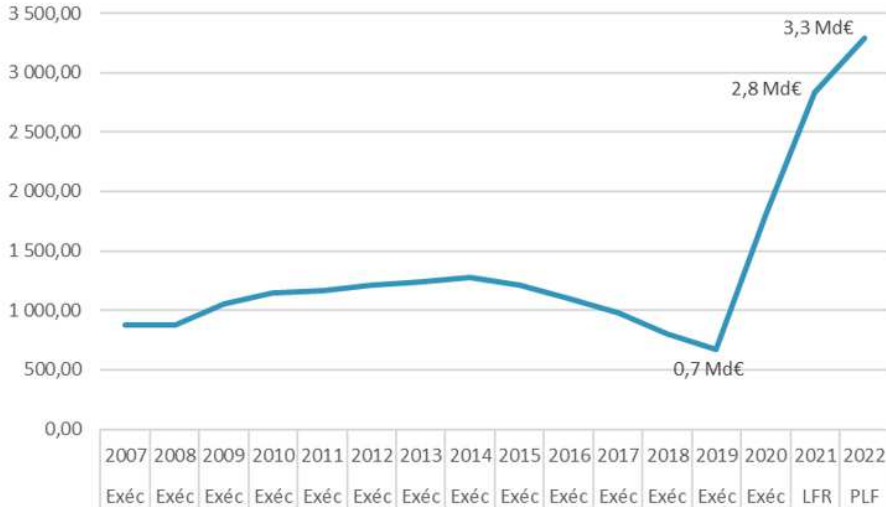
En 2021, la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 ⁽¹⁾ a majoré l'autorisation d'emprunt du BACEA de 200 millions d'euros, passant de 1,06 milliard d'euros en LFI à 1,26 milliard d'euros. Au 31 août 2021, l'encours de dette s'élève à 2,6 milliards d'euros, la DGAC ayant procédé en mars et en juillet à deux tirages sur l'autorisation d'emprunt pour un montant total de 800 millions d'euros.

Le niveau d'emprunt restera important en 2022, puisqu'il est estimé à 709,5 millions d'euros dans le présent PLF. Le niveau de dette devrait ainsi atteindre 3,3 milliards d'euros au 31 décembre 2022.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Selon un scénario médian d'évolution du trafic prévoyant un retour au niveau d'avant la crise en 2024, la DGAC estime que le budget annexe pourrait amorcer son désendettement à compter de 2023.

ÉVOLUTION DE LA DETTE DU BACEA (EN MILLIARDS D'EUROS)



Source : DGAC

Le coût de l'emprunt sera significatif en 2022. En effet, les charges financières et le remboursement du capital représentent un total de 370 millions d'euros, soit 52 % du montant du nouvel emprunt.

B. LE PROJET DE BUDGET : UNE GESTION RIGOREUSE DES DÉPENSES PRÉSERVANT LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Les dépenses du BACEA sont estimées à 2 381,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dans le PLF 2022, contre 2 266,1 millions d'euros en LFI 2021, soit une hausse de 115,3 millions d'euros.

La progression des dépenses en 2022 est très largement liée à la hausse des remboursements d'emprunts, qui augmentent de 112 millions d'euros en 2022 par rapport à la LFI 2021 ⁽¹⁾.

Si l'on exclut les dépenses de remboursement d'emprunt et les charges financières, ainsi que les dépenses d'investissement, le total des dépenses est globalement stable entre la LFI 2021 et le PLF 2022 (+ 0,5 %).

(1) Augmentation ramenée à +104,7 millions d'euros en incluant les intérêts d'emprunt.

1. Les trois programmes du budget annexe

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

a. Le programme « Navigation aérienne » (n° 612)

Le programme « Navigation aérienne » recouvre les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), service à compétence nationale. Ses services sont regroupés en cinq centres de contrôle en-route (CRNA), neuf centres régionaux chargés du contrôle d'approche et du contrôle d'aérodrome et trois services régionaux ultramarins. Avec près de 1 000 000 km², la DSNA gère l'un des espaces aériens les plus vastes d'Europe.

En 2020, cette direction a contrôlé 1,3 million de vols, contre 3,2 millions en 2019, soit une baisse de 60 %. Cette tendance se poursuit au premier semestre 2021 avec 530 000 vols contrôlés, contre 1,57 million pendant la même période en 2019, soit une réduction de deux tiers par rapport au niveau d'avant crise.

La DSNA s'est adaptée à la crise en privilégiant trois objectifs : une politique d'investissements tournés vers la transition écologique, la modernisation des systèmes de navigation afin d'absorber la reprise du trafic et ses pointes ponctuelles, et l'adaptation des effectifs à l'évolution du trafic.

Dans le PLF 2022, ce programme est doté de 573,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 581,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP), contre 647,4 millions d'euros en AE et 577,4 millions d'euros en CP en LFI 2021.

b. Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » (n° 613)

Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile » regroupe les fonctions support de la DGAC (ressources humaines, suivi budgétaire, politique immobilière et systèmes d'information). Ce programme comporte également 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).

La DGAC poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses déjà engagés en LFI 2021, à travers la modernisation et la mutualisation des fonctions supports, le développement de l'audit interne ou la réduction des consommations d'énergie. Le PLF 2022 prévoit également une baisse des effectifs, avec un schéma d'emplois négatif de - 76 équivalents temps plein (ETP).

Malgré ces efforts de maîtrise des dépenses, le BACEA pourrait être amené à emprunter 709,5 millions d'euros en 2022.

L'accroissement des échéances de remboursement de la dette, estimées à 112 millions d'euros en 2022 par rapport aux montants inscrits en LFI 2021, se traduit par une augmentation de 7 % des crédits du programme 613 entre la LFI 2021 et le PLF 2022, qui passent de 1,64 à 1,75 milliard d'euros.

Au sein du programme 613, l'ENAC est le seul opérateur de la mission budgétaire. Outre des ressources propres, 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. En complément, une dotation en fonds propres est également versée et couvre une partie des opérations d'investissement de l'école. Cette subvention s'élève à 97 millions d'euros en 2022, un montant identique à celui prévu dans la LFI 2021.

La crise sanitaire ayant eu un impact particulièrement fort sur tout le secteur aérien, l'ENAC a enregistré une baisse importante de ses ressources propres en 2020 et 2021.

Malgré des efforts importants de réduction de ses dépenses de fonctionnement, la diminution des ressources de l'ENAC conduit à un déficit budgétaire estimé à 3,5 millions d'euros. Ce déficit, lié à la situation exceptionnelle que connaît le secteur aérien, resterait selon la DGAC supportable par la trésorerie de l'école.

c. Le programme « Transports aériens, surveillance et certification » (n° 614)

Le programme « Transports aériens, surveillance et certification » 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 particulier en cas de retard important.

Les crédits consacrés à ce programme s'élèvent à 45,14 millions d'euros dans le PLF 2022, contre 44,22 millions d'euros en LFI 2021. Cette hausse de près d'un million d'euros doit notamment permettre de couvrir certaines dépenses reportées en raison de la crise sanitaire, ainsi que des dépenses informatiques.

2. Des efforts importants de maîtrise des dépenses courantes et de réduction d'effectifs

Les conséquences de la crise sanitaire sur l'équilibre du budget annexe imposent des efforts importants en matière de dépenses afin de garantir la soutenabilité du BACEA.

a. La poursuite de la maîtrise des dépenses courantes

La DGAC s'est engagée en 2022 à maîtriser au mieux les dépenses de fonctionnement (titre 3) du budget annexe. Ainsi, l'augmentation des dépenses courantes indexées ou tarifées ne donne lieu à aucune demande de crédits supplémentaires et sera financée par redéploiements internes. L'année 2022

poursuivra par ailleurs les efforts engagés dès la LFI 2021 afin de réduire les frais de déplacement, de représentation, de publication et de communication. Au total, le montant de ces dépenses sera réduit de 3,9 millions d'euros sur l'ensemble des programmes.

La direction s'est en outre engagée dans un chantier de modernisation de ses fonctions support reposant sur une mutualisation des services support par bassin d'emplois ainsi que sur une concentration des achats, avec pour objectif d'améliorer la qualité, la sécurisation et l'efficacité de la gestion.

Compte tenu des dépenses nécessaires à l'accompagnement et au démarrage de cette réforme, qui s'élèvent à 3,9 millions d'euros pour 2022, la dotation de fonctionnement est stabilisée en 2022 à son niveau de 2021.

b. Des efforts importants pour réduire les dépenses de personnel

Au 31 juillet 2021, les effectifs du BACEA comptent 10 340 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit 204 ETPT de moins que le plafond d'emplois fixé à 10 544 ETPT. Le schéma d'emplois pour 2021 ainsi que ceux des quatre années précédentes ne comprenaient aucune suppression d'emploi.

Les difficultés budgétaires liées à la crise sanitaire ont contraint la DGAC à modifier cette tendance à la stabilité des effectifs. Le schéma d'emplois prévu pour l'année 2022 est ainsi fixé à - 76 ETP. L'effort est essentiellement porté par les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), qui connaissent une baisse de 58 ETP. L'équivalent d'une seule promotion a ainsi été admise à l'ENAC, qui forme ces futurs ingénieurs, contre deux promotions en 2021 et quatre en 2020. Les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) et les techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEECAC) portent également une partie des efforts, avec un solde de - 8 ETP.

Par ailleurs, la DGAC a initié une réorganisation globale de ses fonctions support. Cette rationalisation se matérialise en 2022 par un solde de - 15 ETP appartenant à la catégorie des ouvriers ; le personnel administratif et les cadres connaîtront quant à eux un solde positif de + 5 ETP afin de répondre à de nouveaux enjeux spécifiques d'accompagnement du changement.

L'enveloppe de crédits de personnels s'établit dans le cadre du PLF 2022 à 1,21 milliard d'euros, en baisse de 1,7 million d'euros par rapport à la LFI 2021. Les économies envisagées s'expliquent par le schéma d'emplois négatif (- 76 ETP), mais également par la suspension des négociations du protocole social 2020-2024 et par l'absence de mesures catégorielles nouvelles en 2022.

Cette politique de maîtrise des dépenses de personnel s’inscrit en cohérence avec les recommandations de la Cour des comptes, formulées dans un rapport sur la politique des ressources humaines de la DGAC, rendu public le 17 septembre 2021 ⁽¹⁾.

Les dix recommandations de la Cour des comptes

- 1/ Établir pour 2023 une trajectoire d’extinction des corps administratifs spécifiques de la DGAC.
- 2/ Dès 2022, ajuster annuellement la trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens à l’évolution du trafic et aux efforts de productivité.
- 3/ Au plus tard en 2023, réserver l’attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), conformément à sa vocation, à la seule valorisation de certaines responsabilités et fonctions.
- 4/ Refonder le dispositif d’intéressement à la performance collective.
- 5/ Mutualiser, au plus tard en 2023, les examens professionnels administratifs au sein du ministère de la transition écologique.
- 6/ Reconsidérer la durée de la formation initiale des contrôleurs aériens en veillant prioritairement aux qualifications nécessaires au poste d’affectation.
- 7/ Au plus tard en 2023, mettre en place un outil automatisé de suivi du temps de travail de tous les agents de la DGAC.
- 8/ Mettre fin sans délai aux subventions aux organisations syndicales représentatives de la DGAC.
- 9/ Instituer l’obligation, pour les personnels de la navigation aérienne dont la présence détermine la capacité que peut offrir le service minimum, de déclarer leur intention de participer à un mouvement de grève au moins 72 heures avant leur participation à ce mouvement.
- 10/ Redéfinir le contenu des protocoles sociaux afin qu’ils ne se soldent pas par l’octroi continu d’avantages catégoriels supplémentaires.

Dans sa réponse au relevé d’observations définitives, la ministre de la transition écologique a d’ores et déjà indiqué que la DGAC donnerait une suite favorable aux trois recommandations suivantes :

- l’ajustement annuel dès 2022 de la trajectoire de recrutement des contrôleurs aériens à l’évolution du trafic et aux efforts de productivité (recommandation 2) ;
- la refonte du dispositif d’intéressement à la performance collective (recommandation 4) ;
- la fin du versement des subventions aux organisations syndicales représentatives de la DGAC (recommandation 8).

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-rh-de-la-direction-generale-de-laviation-civile-dgac>

En revanche, la DGAC estime injustifiée la mise en œuvre des recommandations relatives à la convergence des corps administratifs propres à la DGAC (recommandation 1). Elle est également opposée à la révision de la nouvelle bonification indiciaire (recommandation 3). La direction générale devrait en revanche donner une suite favorable à l'incitation à la convergence de l'organisation des examens professionnels avec le ministère de la transition écologique (recommandation 5), à la mise en place d'un module de gestion du temps de travail (recommandation 7) et à la mise en œuvre d'une réflexion relative à la durée de la formation des contrôleurs aériens (recommandation 6).

S'agissant de la recommandation 9 préconisant l'obligation, pour les personnels de la navigation aérienne, de déclarer leur intention de participer à un mouvement de grève au moins 72 heures avant leur participation à ce mouvement, la DGAC s'interroge sur les garanties qu'offre cette mesure en comparaison de celles résultant de l'effet combiné du service minimum garanti et du délai de préavis de cinq jours.

Enfin, s'agissant des modalités de dialogue social (recommandation 10), la DGAC réaffirme son attachement à un dialogue social soutenu et à la négociation d'accords avec ses organisations syndicales. Ses pratiques s'inscriront désormais dans le cadre de l'ordonnance du 17 février 2021 à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

3. Le maintien d'investissements dynamiques pour moderniser la navigation aérienne

Malgré le contexte d'incertitude que connaît le secteur aérien, la perspective d'un retour au niveau de trafic de 2019 à l'horizon 2024 nécessite de renforcer dès maintenant les outils et les systèmes de la navigation aérienne. Des investissements ambitieux doivent permettre de moderniser les équipements de contrôle tout en favorisant la transition écologique du transport aérien.

La stratégie d'investissement de la DSNA vise tout d'abord à moderniser les systèmes de gestion du trafic aérien (*air traffic management* ou ATM).

Ainsi, le déploiement du système *4-Flight* pour le contrôle en-route vise à augmenter la performance du service de la navigation aérienne, afin d'éviter les problèmes de capacité rencontrés pendant la période de forte croissance du trafic connue avant la crise sanitaire. Les gains de productivité découlant de la mise en service du système *4-Flight* sont ainsi estimés à 25 %. Sa mise en service opérationnelle est prévue dès 2022 dans deux centres en-route de la navigation aérienne (CRNA), à Reims au premier semestre et à Marseille au second semestre.

La modernisation des systèmes de gestion du trafic aérien se décline également dans les outre-mer à travers les projets *Seaflight* lancés en 2014. Un premier projet a permis la mise en service du contrôle aérien en-route océanique de Cayenne en 2018. Le projet suivant, en cours de réalisation, concerne la

modernisation du contrôle d'approche aux Antilles et à Cayenne, les dépenses d'investissement correspondantes étant prévues pour 2023 et 2024. Les projets futurs bénéficieront à la Nouvelle-Calédonie et à La Réunion, où ils concerneront notamment la gestion de l'approche de l'aéroport de Dzaoudzi à Mayotte opérée à distance depuis La Réunion. Ce projet implique en outre la réalisation de nouvelles infrastructures construites à cet effet : la nouvelle vigie de Saint-Denis-de-la-Réunion doit ainsi être livrée en 2025. Enfin, le renouvellement du système de gestion du trafic aérien de Tahiti fait l'objet d'une étude à l'occasion de la fin du contrat de maintenance du système actuel.

La stratégie d'investissement de la DSNA répond également à l'objectif d'accélération de la transition écologique du transport aérien, comme en témoigne notamment le déploiement de la navigation satellitaire dite basée sur la performance (*Performance-Based Navigation* ou PBN). Une première expérimentation de la procédure PBN, visant à généraliser les descentes continues, a eu lieu de janvier à avril 2021 à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, sa mise en service devant intervenir fin 2023.

Enfin, la DSNA a lancé en 2018 le programme « *Remote Tower Center* » (RTC) fondé sur les nouvelles technologies digitales et vidéo et visant, en plus du contrôle aérien d'aérodrome traditionnel opéré depuis une tour de contrôle, à proposer une alternative consistant à établir des centres de contrôle à distance et regroupant le service de contrôle de plusieurs aéroports. Il est attendu de ce programme des bénéfices en termes de rationalisation des ressources humaines ainsi que des équipements de navigation aérienne et des infrastructures immobilières. L'aéroport de Tours-Val-de-Loire, dont le contrôle a été repris sur site le 1^{er} juillet 2021 par la DSNA, devrait être le premier à être contrôlé selon ce programme, à partir du premier centre RTC localisé à Toulouse. La première mise en service est prévue à horizon 2025-2026.

La priorité donnée au programme d'investissement de navigation aérienne se traduit par un montant de 266,6 millions d'euros en AE et 275,1 millions d'euros en CP inscrits sur le titre 5 du programme 612 dans le PLF 2022, contre 337,7 millions d'euros en AE et 267,6 millions d'euros en CP en LFI 2021.

II. FACE À LA REPRISE FRAGILE DU TRAFIC AÉRIEN, DES MESURES DE SOUTIEN À PROLONGER ET À ADAPTER

A. UNE REPRISE LENTE ET INCERTAINE DU TRAFIC AÉRIEN

1. L'effondrement du trafic aérien de passagers

a. Une chute sans précédent du trafic de passagers

Le transport aérien est l'un des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire. L'année 2020 a été marquée par une chute de trafic qui constitue « *le pire*

déclin dans l'histoire de l'aviation » selon M. Alexandre de Juniac, directeur général de l'Association internationale du transport aérien (IATA).

Au niveau mondial, le trafic en passagers par kilomètres transportés (PKT) a ainsi chuté de 65,9 % en 2020 par rapport à l'année 2019 selon l'IATA. Plus précisément, le trafic de passagers internationaux a été inférieur de 75,6 % à son niveau de 2019, alors que le trafic intérieur, moins touché par les mesures sanitaires, a reculé de 48,8 % par rapport à son niveau de 2019.

ÉVOLUTION DU TRAFIC DE PASSAGERS PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE

Zone géographique	Croissance 2020/2019	Part de marché 2020
Europe	-69,7 %	24,0 %
Afrique	-68,5 %	2,0 %
Moyen Orient	-71,5 %	7,6 %
Asie Pacifique	-62,1 %	38,4 %
Amérique du Nord	-65,2 %	22,5 %
Amérique Latine & Caraïbes	-62,5 %	5,6 %
TOTAL	-65,9 %	100,0 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Si le trafic mondial a légèrement repris depuis le début de l'année 2021, il était encore en baisse de 60,1 % en juin 2021 par rapport à son niveau de juin 2019.

En Europe, le trafic aérien a enregistré en 2020 une baisse de 69,7 % en PKT par rapport à 2019, couplée à une baisse du coefficient d'occupation des sièges de 16,5 %. Si les liaisons intra-européennes ont depuis montré quelques signes de reprise, notamment grâce à la coordination des États européens dans la gestion de la crise sanitaire, le trafic européen continue de stagner avec une baisse de trafic de l'ordre de 69 % en juin par rapport à son niveau de juin 2019.

En France enfin, le nombre de passagers transportés en métropole a été divisé par plus de trois entre 2019 et 2020, alors que la crise ne s'est réellement fait sentir qu'à partir du mois d'avril.

ÉVOLUTION DU TRAFIC DE PASSAGERS EN FRANCE

Trafic (en millions de passagers)	Janvier- Décembre 2020	Évolution du trafic 2020/2019	
		%	Millions de passagers
<i>Intérieur Métropole</i>	11,6	-56,8 %	-15,2
- dont radiales	6,7	-58,6 %	-9,6
-dont transversales	4,8	-53,9 %	-5,6
<i>Métropole - Outre-mer</i>	2,6	-45,7 %	-2,2
<i>Métropole International</i>	37,8	-73,5 %	-104,9
- dont EEE+Suisse	19,9	-73,1 %	-54,2
- dont reste du monde	17,9	-73,9 %	-50,7
Total Métropole	52,0	-70,2 %	-122,3
Total France	54,2	-69,8 %	-125,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Après avoir été quasiment réduit à néant en avril et en mai, le trafic de passagers a amorcé une reprise au début du mois de juin 2020, d’abord sur les vols intérieurs (y compris entre la métropole et les outre-mer), puis dans une moindre mesure sur les vols moyen-courrier.

La dégradation de la situation sanitaire dès la mi-août 2020 a interrompu cette dynamique de reprise sur les vols moyen-courrier, avant que le reconfinement de novembre ne fasse tomber le trafic aérien à 12 % de son niveau de 2019. Après un rebond dû aux fêtes de fin d’année, le trafic s’est à nouveau tassé jusqu’en avril 2021 avec l’arrivée de la troisième vague épidémique et de nouvelles mesures sanitaires. Durant les six premiers mois de l’année 2021, le trafic aérien en France a connu une baisse de 81 % par rapport à la même période en 2019.

b. Des perspectives de reprise du trafic encore incertaines

Prévoir l’évolution du trafic aérien dans les prochains mois est un exercice particulièrement difficile. De fortes incertitudes subsistent sur l’évolution de la situation sanitaire, mais aussi sur l’état des compagnies aériennes en grandes difficultés financières et sur les comportements des voyageurs. Un consensus émerge cependant autour de l’idée que la reprise sera différente selon les flux et les motifs de voyage. Elle devrait ainsi être plus rapide pour le trafic domestique et les voyages de loisir que pour le trafic international et les voyages d’affaires.

Au niveau mondial, le retour à la situation de 2019 pourrait intervenir d’ici deux ans selon l’IATA. L’organisation de l’aviation civile internationale (OACI) estime quant à elle que le nombre total de passagers transportés devrait dépasser celui d’avant crise entre 2023 et 2027. En Europe, Eurocontrol prévoit un retour du trafic aux niveaux de 2019 entre 2024 et 2029. En France enfin, la DGAC estime que le trafic en métropole comprendra entre 51 et 69 millions de passagers en 2021,

ce qui représente entre 29 % et 40 % du trafic de 2019. Elle prévoit une reprise lente du trafic aérien qui mettra plusieurs années à retrouver son niveau de 2019.

2. Un secteur aérien touché de plein fouet

a. Les compagnies aériennes

Au niveau mondial, l'IATA estime que les pertes nettes globales des compagnies aériennes en 2020 s'élèvent à 126,4 milliards de dollars, contre un bénéfice de 26,4 milliards de dollars l'année précédente. En avril 2020, au plus fort de la crise, près de 18 000 appareils, soit 66 % de la flotte commerciale mondiale, étaient cloués au sol en raison des confinements et de la fermeture des frontières.

Les principaux transporteurs européens ont tous connu une chute de leur chiffre d'affaires supérieure à 50 % en 2020, même si l'impact de la crise dépend du modèle économique des transporteurs : les compagnies à bas coûts affichent des résultats d'exploitation moins mauvais que les autres. Leurs modèles économiques plus flexibles et aux coûts optimisés semblent être plus adaptés à cette période de récession.

La compagnie nationale Air France a vu son chiffre d'affaires chuter de 60 % et a enregistré des pertes nettes de sept milliards d'euros en 2020, selon les chiffres communiqués par M. Frédéric Roch, directeur de la fiscalité du groupe, lors de son audition. Durant le premier semestre 2021, la compagnie a réalisé une perte nette de 1,6 milliard d'euros, avec une baisse d'activité de 61 % et une diminution de son chiffre d'affaires de 62 % par rapport au premier semestre 2019.

Concernant la compagnie EasyJet, son directeur général en France, M. Bertrand Godinot, a indiqué au rapporteur pour avis que la compagnie avait transporté au premier semestre de son année fiscale 2021 (soit d'octobre 2020 à mars 2021) 4,1 millions de passagers, ce qui correspond à un recul de 89 % comparé au premier semestre de l'année financière 2019. La saison estivale s'est néanmoins traduite par une réelle embellie, où la compagnie a en moyenne pu revenir à un niveau de trafic correspondant à 80 % de son niveau enregistré au cours de la même période en 2019.

Les compagnies desservant plus particulièrement l'outre-mer ont également été fortement affectées par la crise sanitaire. Ainsi, selon M. Dominique Dufour, secrétaire général d'Air Austral, sa compagnie a enregistré au cours des dix-huit derniers mois 65 % d'activité en moins, une baisse de 76 % du trafic de passager et une diminution de son chiffre d'affaires de 55 %. Corsair a également traversé une période particulièrement difficile, comme l'a rappelé son président-directeur général, M. Pascal de Izaguirre, la chute de ses capitaux propres ayant entraîné des contraintes en matière d'accès aux financements et des tensions sur la trésorerie de la compagnie aérienne.

b. Les aéroports

Alors que les coûts des aéroports européens ont seulement diminué de 24 % en 2020 par rapport à 2019 (soit une réduction de 6,4 milliards d’euros), leurs recettes ont diminué de 60 % pendant cette période (soit une baisse de 30 milliards d’euros).

Le groupe Aéroports de Paris (ADP) a ainsi connu une année 2020 sans précédent, marquée par une baisse de trafic de 69 % et un résultat net de – 1,7 milliard d’euros par rapport à 2019. Comme l’a rappelé M. Mathieu Cuip, directeur des affaires publiques du groupe, lors de son audition, l’année 2020 constitue la première année déficitaire de l’histoire du groupe fondé en octobre 1945. Seuls deux terminaux sur les quatre que compte l’aéroport Charles de Gaulle ont été ouverts, alors que l’aéroport de Paris-Orly a été fermé entre le 1^{er} avril et le 26 juin 2020.

Les deux aéroports de La Réunion ont également été touchés de plein fouet par la chute du trafic aérien. L’aéroport principal de Roland Garros a ainsi vu son trafic chuter de 58 % en 2020 par rapport à 2019 (1,035 million de passagers en 2019 contre 2,45 millions de passagers en 2020). Cette chute du trafic se poursuivra en 2021, le président de l’aéroport, M. Guillaume Branlat, prévoyant une baisse du trafic de 57 % en 2021 par rapport à 2019, ce qui correspond à un retour au niveau de trafic de 1993. Sur le plan financier, le chiffre d’affaires de l’aéroport est passé de 71 millions d’euros en 2019 à 43 millions d’euros en 2020, soit une baisse de 39 %. Le petit aéroport de Pierrefonds a également été durement touché par la crise sanitaire. Son directeur, M. Didier Prugnières, a indiqué que l’aéroport n’avait accueilli aucun vol commercial depuis le 23 mars 2020, sa principale destination desservie étant l’île Maurice, presque totalement fermée aux voyageurs internationaux depuis mars 2020. L’aéroport n’a pas fermé pour autant. Il a permis les évacuations sanitaires entre Mayotte et La Réunion et a accueilli l’avion bombardier d’eau Dash 8 pendant la saison de lutte contre les feux de forêts. Il est aujourd’hui reconverti en centre de vaccination contre la covid-19.

c. Les entreprises aéronautiques

L’impact économique de la crise sanitaire a également été important pour le constructeur aéronautique européen Airbus, dont la production a chuté de 40 % au début de la crise. Le groupe a ainsi livré 566 avions commerciaux en 2020 contre 863 l’année précédente, selon les chiffres communiqués au rapporteur pour avis par M. Marc Hamy, vice-président « *corporate affairs* ». Au premier trimestre 2021, le groupe a tout de même obtenu un bénéfice net de 362 millions d’euros, contre une perte nette de 481 millions d’euros un an plus tôt.

Ces difficultés économiques ont également touché les nombreux sous-traitants d’Airbus, un avion du groupe étant fabriqué à 80 % par des sous-traitants.

B. LE MAINTIEN DES MESURES DE SOUTIEN POUR PERMETTRE AU SECTEUR AÉRIEN DE SORTIR DE LA CRISE

1. Des mesures de soutien sans précédent

Face à l'ampleur inédite de la crise, les pouvoirs publics sont intervenus massivement afin de sauver le secteur de l'aviation civile, qui contribue pour 4,3 % au produit intérieur brut (PIB) et génère 1,165 million d'emplois directs ou indirects.

• Les compagnies aériennes, tout d'abord, ont bénéficié du dispositif d'activité partielle, de prêts garantis par l'État (PGE) et, depuis le 31 mars 2021, d'un dispositif de prise en charge des coûts fixes. Elles ont également bénéficié de différents allègements concernant les règles d'utilisation des créneaux horaires ⁽¹⁾. Enfin, l'État a mis en place, en mars 2020, un moratoire sur le paiement de la taxe de l'aviation civile (TAC) et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) au profit des compagnies sous pavillon français. Les reports concernent la période dont la date limite de paiement était comprise entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020. Ces créances font l'objet d'un plan d'apurement sur la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022, selon un rythme de paiement mensuel au moins égal à 1/24^{ème} des sommes concernées. Les montants concernés s'élèvent à 44,6 millions d'euros pour la TAC et à 37,3 millions d'euros pour la TSBA.

À titre d'illustration, la compagnie Air Austral a bénéficié, outre le soutien de son actionnaire principal (Sematra), des mesures de droit commun mises en place par l'État, à savoir de 90 millions d'euros de PGE, 20 millions d'euros de prêts via le fonds de développement économique et social (FDES), 10 millions d'euros de subvention de l'État au titre de l'aide au financement des charges fixes, mais également du dispositif d'activité partielle et de reports de charges sociales. La compagnie Corsair a quant à elle bénéficié d'un prêt de 80 millions d'euros de l'État, réparti entre le FDES (18 millions d'euros) et un prêt participatif (62 millions d'euros), puis d'un plan de soutien de l'État de 106 millions d'euros, ainsi que de 35 millions d'euros de défiscalisation en décembre 2020. La compagnie a enfin bénéficié de 26 millions d'euros de report de charges sociales et fiscales.

Des aides spécifiques, notifiées à Bruxelles, ont par ailleurs été apportées aux compagnies les plus en difficulté, notamment au groupe Air France et à Corsair.

Afin de couvrir les besoins de financement à court terme d'Air France en 2020, le Gouvernement a apporté son soutien financier, à hauteur de 7 milliards d'euros, sous la forme d'avances en compte courant d'actionnaire (pour un montant de 3 milliards d'euros) et de garanties de prêts bancaires à hauteur de 90 % (pour

(1) En temps normal, les créneaux horaires doivent être opérés à 80 % d'une série par un transporteur pour pouvoir être réutilisés par lui en totalité ; ces allègements ont consisté au début de la crise en moratoires complets de cette règle des 80 % puis, selon des modalités différentes, en réduction du taux d'utilisation des séries de créneaux fixé à 50 % pour la saison aéronautique d'hiver 2021/2022

un montant de 4 milliards d'euros). En mars et avril 2021, une recapitalisation a été réalisée pour restaurer les fonds propres d'Air France et diminuer son taux d'endettement. Le prêt d'actionnaire de 3 milliards d'euros accordé par l'État en 2020 a été converti en quasi-fonds propres et l'État a participé pour 593 millions d'euros à une augmentation de capital lancée par le groupe.

- Concernant les aéroports, l'État a mis en place un mécanisme d'avances pour sécuriser le financement des missions régaliennes de sûreté et de sécurité, traditionnellement assuré par la taxe d'aéroport, pour un montant global de 550 millions d'euros en 2020 et 2021.

Les aéroports ont eu largement recours au PGE et au dispositif d'activité partielle. L'aéroport de Roland-Garros à La Réunion a ainsi bénéficié d'un PGE à hauteur de 15 millions d'euros et a décidé de prolonger le dispositif d'activité partielle de longue durée jusqu'en mars 2022. Ses salariés sont, encore aujourd'hui, en chômage partiel en moyenne deux jours par semaine.

Auditionné par le rapporteur pour avis, M. Mathieu Cuip, directeur des affaires publiques du groupe ADP, a précisé que ce dernier avait uniquement bénéficié du dispositif d'activité partielle de droit commun, qui a concerné 85 % des salariés au plus fort de la crise en avril 2020. En juin 2021, encore 30 % d'entre eux étaient soumis à ce régime.

- Enfin, les entreprises de la filière aéronautique ont également eu largement recours aux PGE pour couvrir leurs besoins urgents de trésorerie, puis aux PGE « Aéro » pour gérer leurs « surstocks ». Elles ont pu bénéficier du nouveau dispositif d'activité partielle, puis du dispositif exceptionnel d'activité partielle de longue durée. En outre, les ministères des armées et de l'intérieur ont anticipé des commandes pour un montant de plus de 800 millions d'euros.

Au final, ces mesures d'urgence ont permis d'éviter de nombreuses défaillances, de préserver les compétences et de limiter la réduction des effectifs de la filière aéronautique à 5 % en 2020, alors que la chute brutale de l'activité (- 30 % sur l'année) menaçait directement plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

De l'avis général des personnes auditionnées, ces aides massives se sont révélées indispensables à la survie du secteur et à la préservation de centaines de milliers d'emplois.

2. Des efforts de restructuration et d'optimisation des coûts importants

Si les aides publiques reçues de l'État étaient indispensables, les entreprises du secteur aéronautique ont également engagé d'importantes réformes afin d'améliorer leur rentabilité.

Conformément aux engagements pris avec l'État en matière d'amélioration de sa compétitivité, Air France a décidé d'amplifier son plan de restructuration, en particulier pour les fonctions support et les vols court-courrier. Le groupe a

notamment accéléré le déploiement de la compagnie à bas prix Transavia. Cette restructuration s'accompagne de plans de départs volontaires, engagés dès 2020, avec un objectif de 7 500 départs chez Air France et sa filiale Hop !, qui est aujourd'hui proche d'être atteint.

Un plan d'économie a également été mis en place par EasyJet, en particulier à travers la conclusion d'un accord de performance collective portant à la fois sur la mobilité, les rémunérations et le temps de travail. Près de 50 salariés ont en outre eu recours au dispositif de rupture conventionnelle collective.

Comme l'a mentionné son président-directeur général, M. Pascal de Izaguirre, la compagnie Corsair a également fourni des efforts substantiels afin d'améliorer sa compétitivité. Un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) pour le personnel au sol et une rupture conventionnelle collective pour le personnel navigant ont été négociés. L'externalisation a été développée et de nombreux accords, comme les 134 accords et usages historiques pour le personnel navigant, ont été remis à plat.

Le groupe ADP a quant à lui mis en œuvre des mesures de sauvegarde de l'outil industriel et de l'emploi dès mars 2020, parmi lesquelles un plan massif de réduction de charges de 650 à 700 millions d'euros (arrêt des dépenses non essentielles, report de certains investissements...). Un accord social comprenant un plan de départs volontaires de 1 150 collaborateurs, une baisse des salaires jusqu'à 4 % et ce jusqu'en 2024, la suppression de certaines variables de rémunération (primes diverses, indemnités kilométriques, *etc.*) a en outre été signé en juillet 2020.

Enfin, malgré le rôle d'amortisseur du plan de relance aéronautique, Airbus a présenté un plan d'adaptation pour assurer la survie de l'entreprise jusqu'à la reprise du trafic aérien. Ce plan devrait concerner 15 000 emplois chez Airbus et ses principales filiales, dont 5 000 en France. Toutefois, M. Marc Hamy, vice-président « *corporate affairs* », a précisé que ces départs se feront tous sur la base du volontariat.

3. Un soutien public à maintenir et à adapter

Alors même que le reste de l'économie connaît une nette amélioration en 2021, le secteur aérien devrait être l'un des derniers à sortir de la crise, la reprise du trafic aérien à son niveau de 2019 n'étant pas envisagée avant 2024.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable de prolonger et d'adapter les dispositifs de soutien en vigueur.

a. La nécessaire prolongation du dispositif d'activité partielle

Le dispositif d'activité partielle a évolué récemment. Désormais, seuls les salariés des entreprises relevant des secteurs les plus touchés par la crise – dont fait

partie le secteur aérien – continuent de percevoir une indemnité égale à 84 % du salaire net jusqu’au 31 octobre 2021.

Si certaines entreprises du secteur ne recourent plus à ce dispositif – à l’instar du groupe ADP, qui y a mis fin le 30 juin 2021 – la majorité des acteurs auditionnés par le rapporteur pour avis ont indiqué bénéficiaire encore de l’activité partielle plusieurs jours par semaine. Dès lors, la remise en cause de ce dispositif de soutien à la fin du mois d’octobre 2021 est source d’inquiétude. Compte tenu de l’intensité de la crise qui perdure encore aujourd’hui, le rapporteur pour avis estime qu’il serait légitime de prolonger le dispositif d’activité partielle tel qu’il existe à l’heure actuelle.

Par ailleurs, le dispositif d’activité partielle de longue durée (APLD), qui doit succéder au dispositif d’activité partielle, n’est pas toujours adapté à la réalité des entreprises du secteur aérien. À titre d’exemple, l’entreprise Servair, chargée de la préparation des plateaux-repas consommés à bord des avions, a fermé huit de ses neuf cuisines implantées en France. Or le dispositif d’APLD permet de diminuer l’horaire de travail des salariés uniquement dans la limite de 40 % de l’horaire légal. Il se révèle donc inadapté à une entreprise comme Servair, qui ne peut ouvrir de cuisine supplémentaire en l’absence de demande.

Ces dispositifs, pour être efficaces, requièrent donc une forme d’adaptation aux spécificités du secteur aérien, voire d’individualisation en fonction des entreprises.

b. La délicate question du remboursement des taxes, redevances et cotisations sociales

Lors des auditions menées dans le cadre du présent avis budgétaire, le rapporteur pour avis a été alerté sur les difficultés, pour les compagnies aériennes comme pour les aéroports, à faire face aux prochaines échéances de remboursement des taxes, redevances et cotisations sociales, dont le paiement a été reporté en raison de la crise.

En effet, la charge de remboursement va s’ajouter aux dépenses courantes, alors que le secteur est encore très fragilisé. Il conviendrait donc de permettre aux entreprises du secteur aérien les plus en difficulté, dont le niveau de trésorerie est très dégradé, de bénéficier d’un échelonnement plus important de leurs dettes sociales et fiscales. L’échéancier de remboursement devrait notamment prendre en compte la capacité de ces entreprises à générer des liquidités dans les prochaines années.

Il pourrait même être envisagé, comme le propose la Fédération nationale de l’aviation marchande (FNAM), de faire bénéficier les entreprises du transport aérien, pendant quelques mois, d’une exonération totale la taxe de l’aviation civile (TAC) et de la taxe de solidarité sur les billets d’avion (TSBA), afin d’encourager la reprise du trafic. Cette exonération devrait en tout état de cause

s'appliquer aux routes sous obligation de service public ainsi qu'aux routes dites de continuité territoriale (Corse et départements d'outre-mer).

Enfin, la situation économique du secteur aérien doit être prise en compte dans l'établissement des échéanciers de remboursement des PGE.

c. L'insuffisance de l'avance sur la taxe d'aéroport

Le rapporteur pour avis a été alerté par l'Union des aéroports français (UAF) sur les besoins de financement des missions régaliennes de sûreté et de sécurité aéroportuaires, traditionnellement assuré par la taxe d'aéroport.

Or, il s'avère que le montant d'avance de 250 millions d'euros sur cette taxe, prévu dans la loi de finances initiale de 2021, ne suffira pas à couvrir la totalité des dépenses de sûreté et sécurité effectuées cette année par les exploitants aéroportuaires. Il manquerait ainsi, selon les estimations de la DGAC, 100 millions d'euros, mais il ne serait pas envisagé, par le Gouvernement, d'inscrire ce montant supplémentaire en loi de finances rectificative pour 2021, mais plutôt de retarder le paiement de cette avance à 2022. Dès lors, la charge du déficit de financement pour l'année 2021 pèsera, même si cela est temporaire, sur les trésoreries des sociétés d'exploitation aéroportuaire déjà asséchées par la crise, alors même que l'État se doit de garantir le financement de ces dépenses régaliennes.

À titre d'illustration, l'insuffisance de trésorerie au titre de la taxe d'aéroport pour l'aéroport de Pierrefonds à La Réunion s'élève à 577 455 euros en 2020 et à 370 000 euros en 2021.

Dans ce contexte, le rapporteur pour avis estime que l'État doit assumer la totalité du financement des missions régaliennes de sûreté et de sécurité aéroportuaires, sans solliciter les fonds propres des sociétés d'exploitation.

Le dispositif d'avance sur la taxe d'aéroport mis en place depuis la crise sanitaire afin de financer les missions régaliennes de sûreté et de sécurité aéroportuaires pose également la question de la soutenabilité de la dette ainsi créée. En effet, les avances consenties les années précédentes devront être remboursées à compter de 2024, même si un lissage sur sept ans est prévu.

d. Les risques liés à l'augmentation du plafond de la taxe d'aéroport

Le choix de la France de faire reposer la totalité du financement des dépenses régaliennes de sûreté et de sécurité des aéroports sur une taxe acquittée par les aéroports trouve aujourd'hui ses limites, les montants collectés de taxe d'aéroport – réduits en raison de la chute du trafic – s'avérant pour la première fois insuffisants.

La chute du trafic aérien va donc contraindre les aéroports français à augmenter le plafond de la taxe d'aéroport, ce qui dégradera leur compétitivité par

rapport à leurs voisins européens, rendant ainsi les territoires desservis moins attractifs.

À titre d'exemple, la taxe d'aéroport due à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, d'un montant relativement faible de 6,1 euros par passager, devrait augmenter de près de 50 % d'ici 2025 pour atteindre 9,5 euros, selon le président du directoire, M. Thierry Couloumies, auditionné par le rapporteur pour avis.

La comparaison entre les coûts de touchée ⁽¹⁾ réalisée par l'Observatoire des coûts de touchée mis en place par la DGAC en juillet 2021 et portant sur l'année 2019 montre que les aéroports de proximité français, dont certains sont très dépendants du trafic généré par les compagnies à bas-coûts, souffrent déjà d'un coût plus élevé que leurs concurrents directs. Les aéroports de proximité présentent ainsi des coûts de touchée toujours supérieurs aux aéroports des pays du Sud de l'Europe (31,50 euros en France contre 20 euros en Italie et moins de 15 euros en Espagne). De même, les aéroports d'outre-mer sont directement concurrencés par des aéroports situés dans la région des Caraïbes ou de l'océan Indien, aux coûts de touchée bien inférieurs.

III. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU SECTEUR AÉRIEN

1. La transition écologique du secteur aérien est déjà engagée

Face à l'urgence écologique, plusieurs leviers sont mobilisés pour réduire l'empreinte carbone du secteur aérien et parvenir à atteindre l'objectif de zéro émission nette de CO₂ d'ici 2050, comme s'y sont engagées les compagnies aériennes lors de l'assemblée générale de l'Association internationale du transport aérien (IATA), le 4 octobre dernier.

a. L'optimisation des trajectoires de vol

La réduction de la consommation de kérosène présente un enjeu environnemental mais également économique dans la mesure où l'achat de carburant représente en moyenne 24,2 % des coûts d'exploitation d'une compagnie aérienne.

Afin de réduire cette consommation, les services de la navigation aérienne de la DGAC travaillent à l'optimisation des trajectoires de vol en favorisant des trajets plus directs. Lors de son audition, la DGAC est revenue sur le plan « Aviation verte » lancé en 2020, qui consiste à privilégier les descentes et les montées

(1) Le coût de touchée est défini par la DGAC comme « l'ensemble des prestations facturées sous forme de taxes ou de redevances, à une compagnie aérienne pour effectuer l'atterrissage, la circulation au sol, le stationnement et le décollage de l'aéronef, le débarquement et l'embarquement des passagers ». Il constitue un paramètre important dans le choix d'une compagnie aérienne d'ouvrir ou non une liaison sur un aéroport donné.

continues sur l'ensemble du territoire afin de réduire les nuisances sonores et la consommation des aéronefs à proximité des aéroports. Les descentes continues, qui permettent une approche en pente douce de la plateforme, ont été expérimentées à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle au cours du premier trimestre 2021. À partir de décembre 2021, le plan prévoit la mise en place de « *free routes* » (routes aériennes directes) dans la moitié de l'espace aérien français afin de réduire les temps de vol en croisière des avions commerciaux qui survolent la France.

Pour disposer d'un meilleur suivi et d'une évaluation plus précise de l'impact environnemental des opérations aériennes, la DSNA a en outre développé un outil reposant sur l'intelligence artificielle dénommé ACROPOLE. À terme, cet outil permettra au contrôleur aérien d'être informé en temps réel de l'efficacité environnementale des trajectoires des avions à l'approche ou au décollage.

Le rapporteur pour avis salue ces avancées qui contribueront à réduire à la fois les émissions de CO₂ et les contraintes liées à la gestion du trafic aérien.

b. Le soutien à la recherche aéronautique

La DGAC met en œuvre l'action de soutien de l'État à la recherche et au développement aéronautique dans le cadre du plan « France Relance ». Cette action, dotée de 1,5 milliard d'euros sur la période 2020-2022, met en œuvre la feuille de route que l'État a défini avec les industriels français dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), lors de la préparation du volet « recherche et développement » du plan de soutien aéronautique annoncé en juin 2020.

L'objectif est de mettre en service un avion court et moyen-courrier décarboné dès 2035 grâce à un développement très accéléré des technologies innovantes comme le moteur à haut taux de dilution et le recours à l'hydrogène.

Cette rupture est d'une ambition technologique considérable, sans véritable synergie envisageable avec les actions de décarbonation en cours dans les autres modes de transport, compte tenu des fortes spécificités de l'aéronautique (besoins de puissance, contraintes de masse et de volume, exigences de sécurité, durée de vie des matériels). Elle va nécessiter des investissements dédiés en recherche et développement particulièrement massifs et risqués au cours de la prochaine décennie.

c. Le déploiement des carburants durables d'aviation

Les carburants durables d'aviation ou SAF (*sustainable aviation fuel*), comprenant des biocarburants durables produits à partir de biomasse et des carburants synthétiques dits *e-fuels*, permettent des gains d'émission pouvant aller jusqu'à 90 % par rapport au kérosène d'origine fossile. Par leur certification technique, certains de ces carburants peuvent d'ores et déjà être incorporés à hauteur de 50 % au carburant d'origine fossile.

La feuille de route gouvernementale pour le déploiement des carburants alternatifs durables, publiée en janvier 2020, retient un taux d'incorporation de carburant durable d'aviation de 2 % en 2025, de 5 % en 2030 et de 50 % en 2050.

Afin de favoriser la réalisation des investissements nécessaires à l'émergence, à court terme, d'une filière française de production pérenne, un appel à manifestation d'intérêt lancé début 2020 a permis d'identifier quinze projets d'unités de production de biocarburants de deuxième génération et de carburants de synthèses (*e-fuels*). Un appel à projets a également été lancé afin d'apporter un soutien à des travaux de démonstration pour les projets dont le niveau de maturité est plus faible. Les projets retenus dans ce cadre seront financés par une enveloppe maximale de 200 millions d'euros, via le plan d'investissement d'avenir (PIA4).

La taxe incitative à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports (TIRUERT), instaurée par la loi de finances pour 2021, vise à inciter au déploiement des carburants durables d'aviation en France⁽¹⁾. Un objectif d'incorporation de 1 % de carburant durable dès 2022 est mis en place afin de donner un signal clair aux acteurs économiques. Seuls les biocarburants dits avancés, c'est-à-dire n'entrant pas en compétition avec l'alimentaire, sont éligibles.

d. Les actions engagées par les aéroports

Comme indiqué par son délégué général, M. Nicolas Paulissen, l'Union des aéroports français (UAF) a lancé le programme EASEE (engagements des aéroports pour la sobriété énergétique et l'environnement), labellisé par le ministère de la transition écologique, afin de faciliter l'accès des aéroports français à l'accréditation internationale ACA (*airport carbon accreditation*). Le programme ACA constitue un programme d'engagements volontaires de réduction des émissions de CO₂ du secteur aéroportuaire. Plusieurs plateformes françaises se sont ainsi engagées à atteindre l'objectif de zéro émission nette de carbone dans les dix prochaines années : Lyon-Saint Exupéry dès 2026, Bâle-Mulhouse, Nice-Côte d'Azur, et Marseille en 2030.

Dans ce cadre, les aéroports français mènent de nombreuses actions afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Le groupe ADP cherche ainsi à atteindre la neutralité carbone de ses propres installations à horizon 2030, grâce à un plan d'action prévoyant :

– l'approvisionnement en énergie verte de ses bâtiments et de ses installations, à travers l'achat d'énergies renouvelables, une centrale biomasse à Paris-Charles de Gaulle, ou encore l'utilisation de la chaleur fatale ;

– la poursuite du verdissement de la flotte des véhicules légers du groupe, composée de 33 % de véhicules électriques ou à hydrogène en 2020, avec un objectif de 100 % d'ici 2030 ;

(1) La taxe à payer en cas de non-atteinte de l'objectif est calculée comme suit : $\text{taxe} = \text{tarif de la TIRUERT} * (\text{objectif} - \text{énergie renouvelable incorporée})$.

– le déploiement des moyens de substitution à l’utilisation des moteurs auxiliaires des aéronefs en stationnement, en mettant à disposition les infrastructures pour l’électrification de la totalité des parkings.

Le rapporteur pour avis souhaite également mettre en avant l’engagement exemplaire de l’aéroport de Roland Garros à La Réunion en matière de développement durable. Pour son président, M. Guillaume Branlat, l’objectif d’une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre sera atteint d’ici 2030 et celui de neutralité carbone entre 2040 et 2050. L’aéroport a ainsi obtenu la certification ACA de niveau 3 (sur 4) et comprend deux bâtiments bioclimatiques depuis 2020 (un hangar de maintenance et l’atelier de mécanique). La toiture de l’aérogare destinée aux passagers est équipée de panneaux photovoltaïques et d’ombrières depuis mars 2020, de même que les parkings depuis juillet 2021, ce qui devrait entraîner une baisse de la consommation énergétique de 36 %. Des projets en cours devraient permettre d’améliorer encore la performance énergétique de l’aéroport de Roland-Garros, notamment la construction, d’ici 2025, de la première aérogare bioclimatique dans le monde en milieu insulaire. Des centrales solaires doivent enfin être installées sur les jetées et les délaissés de piste d’ici 2030.

2. Accélérer la transition écologique du secteur aérien

a. Inciter au renouvellement de la flotte aérienne

Le renouvellement de la flotte constitue l’un des principaux leviers de décarbonation pour les compagnies aériennes. Lors de son audition, Airbus a rappelé qu’au cours des soixante dernières années, les avions ont diminué leur consommation de carburant par passager de plus de 80 % et les émissions d’oxyde d’azote de 90 %. À titre d’exemple, l’A320 Neo et l’A350 ont une consommation inférieure de 25 % par rapport à la génération précédente d’avions de la même gamme. L’A220 consomme quant à lui 20 % de moins que les avions qu’il remplace. Enfin, l’A330 Neo consomme 14 % de moins que l’A330.

Soucieuses de réduire leur empreinte carbone, les compagnies aériennes ont fait part au rapporteur pour avis de leurs efforts de renouvellement de la flotte. Corsair a ainsi remplacé ses derniers Boeing 747 par des Airbus A330 au cours de l’été 2020 et a reçu trois appareils A330 Neo au printemps 2021. En juin 2022, l’âge moyen de la flotte de la compagnie sera de seulement cinq ans. Le groupe Air France, dont la flotte est plus ancienne, est parvenu, au plus fort de la crise, à dégager un milliard d’euros d’investissements par an en faveur du renouvellement de sa flotte. La compagnie a reçu son premier Airbus A220 le 29 septembre 2021. La compagnie EasyJet a quant à elle indiqué au rapporteur pour avis avoir commandé 152 Airbus Neo, dont 51 ont déjà été livrés.

Il s’agit là d’un effort financier considérable réalisé dans une période particulièrement difficile pour le secteur aérien. Surtout, les compagnies aériennes ne bénéficient aujourd’hui d’aucune aide lorsqu’elles acquièrent des avions neufs, qui sont pourtant beaucoup moins polluants que les modèles plus anciens.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le transport maritime bénéficie d'un système de suramortissement, c'est-à-dire d'une déduction fiscale lors de l'achat d'équipements « verts » permettant notamment l'utilisation du gaz naturel liquéfié comme moyen de propulsion. Ce mécanisme incitatif en faveur d'un transport maritime moins polluant, créé par la loi de finances pour 2019 et codifié à l'article 39 *decies* C du code général des impôts, doit être étendu par l'article 8 du projet de loi de finances pour 2022. Alors que le transport aérien constitue l'un des secteurs les plus touchés par la crise sanitaire et économique, ce traitement différencié entre maritime et aérien n'est pas justifié.

Dans ce contexte, le rapporteur pour avis est favorable à la mise en place d'un mécanisme de suramortissement lors de l'achat d'avions neufs et moins polluants, similaire à ce qui existe aujourd'hui pour le transport maritime. Une telle mesure bénéficierait aux compagnies aériennes durement éprouvées par la crise, mais également à notre industrie aéronautique.

b. Créer une véritable filiale de carburants durables d'aviation

Si la propulsion à hydrogène devrait concerner les avions de transport régionaux et court-courrier à compter de 2035, son utilisation pour les avions long-courrier est techniquement beaucoup plus complexe. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place une filière de carburants durables d'aviation (ou SAF « *sustainable aviation fuel* ») afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂ en 2050.

Les SAF, qui permettent de réduire ces émissions de 80 à 90 %, représentent l'assurance d'une aviation durable à court terme. En effet, comme l'a indiqué M. Mathieu Cuij, directeur des affaires publiques du groupe ADP, lors de son audition, ces nouveaux carburants constituent désormais une réalité tangible : le 18 mai dernier, un premier vol long-courrier d'Air France a décollé de Paris-Charles de Gaulle vers Montréal avec dans ses réservoirs 16 % de SAF incorporés (produits par Total à partir d'huiles de cuisson usagées), qui ont permis durant ce vol de réduire les émissions d'environ 20 tonnes de CO₂.

Toutefois, le coût actuel des SAF, de quatre à dix fois plus élevé que le kérosène classique, représente une barrière majeure à leur développement.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur pour avis estime qu'il est aujourd'hui urgent de développer une filière française de production de SAF, seule une massification de la production étant à même d'entraîner une baisse des prix de ces carburants d'avenir.

Or, la France, qui est depuis toujours l'un des pays pionniers de l'aviation, risque aujourd'hui de se faire distancier dans la production et l'utilisation des SAF. En effet, aux États-Unis, l'administration Biden a dévoilé en septembre 2021 un plan de développement massif des SAF, qui prévoit notamment une augmentation de la production à 13 milliards de litres par an d'ici 2030, ainsi qu'une enveloppe de 4,3 milliards de dollars allouée à la production et à la recherche.

IV. UNE CONTINUITÉ TERRITORIALE À PRÉSERVER

A. LE TRANSPORT AÉRIEN CONTRIBUE PLEINEMENT À LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

1. Des liaisons aériennes nombreuses et diversifiées

Avec près de 90 aérodromes, en métropole et dans les collectivités d’outre-mer, la France dispose d’un maillage aéroportuaire important et diversifié, fruit de l’histoire d’un pays pionnier de l’aviation civile.

Des plateformes de correspondance comme les aéroports de Paris-Charles de Gaulle ou Paris-Orly permettent de relier la province française au monde tandis que la plateforme de Lyon-Saint Exupéry permet des acheminements de qualité entre les principales villes françaises. Les compagnies dites à « bas-coûts » ont en outre développé de nombreux services directs entre les villes de province pour lesquels il n’existe pas d’alternative efficace par d’autres modes de transport. C’est notamment le cas de la compagnie EasyJet, qui a fait le choix de développer son réseau domestique sur les liaisons transversales de région à région, essentiellement en dehors de Paris, pour lesquelles les transports routiers et ferroviaires sont moins pertinents en termes de temps et de coût.

D’une manière générale, les personnes auditionnées par le rapporteur pour avis ont reconnu que l’ensemble des territoires bénéficient d’une bonne desserte, même lorsqu’ils sont très éloignés, comme la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie. La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon a quant à elle vu son accessibilité améliorée avec la mise en place avant la crise d’une liaison estivale directe vers Paris, alors qu’une escale au Canada était auparavant nécessaire.

Le transport aérien constitue un outil de désenclavement indispensable à un certain nombre de villes françaises comme Aurillac, Brive, Clermont-Ferrand ou encore Perpignan, qui ne disposent pas d’autres moyens de transport efficaces pour les relier au reste du territoire. À cet égard, l’État dispose au travers des obligations de service public (OSP) d’un outil permettant d’assurer l’existence de liaisons vers ces régions enclavées, souvent peu peuplées. En 2021, 35 liaisons ont ainsi été exploitées en France, dont 31 financées sous la forme de délégations de service public (DSP). Onze d’entre elles, connues sous le nom de lignes d’aménagement du territoire (LAT), sont intérieures au territoire métropolitain (Aurillac – Paris, Brest – Ouessant, Brive – Paris, Castres – Paris, La Rochelle – Poitiers – Lyon, Le Puy – Paris, Limoges – Lyon, Limoges – Paris, Quimper – Paris, Rodez – Paris, Tarbes – Paris). Par ailleurs, douze liaisons sous DSP desservent la Corse, trois assurent la desserte européenne de Strasbourg, et cinq permettent d’assurer la continuité territoriale des villes intérieures à la Guyane. Enfin, les liaisons entre la métropole et quatre départements d’outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) font l’objet d’OSP sans toutefois faire l’objet d’un financement. Des OSP devraient également être imposées prochainement, sans financement, pour la desserte de Mayotte, au départ de Paris et de La Réunion.

Par ailleurs, le transport aérien a joué un rôle prépondérant au maintien de la continuité territoriale pendant la crise sanitaire, contribuant notamment au transport de soignants, aux évacuations sanitaires, au transport de marchandises médicales ou de première nécessité, ainsi qu'à l'acheminement des vaccins. Au plus fort de la crise, des DSP temporaires ont notamment été mises en place pour desservir par exemple la Polynésie française depuis Paris (printemps 2020), Mayotte (printemps-été 2020) ou encore Wallis-et-Futuna (printemps-été 2020 et 2021).

Il est donc primordial de maintenir tous les aéroports existants. Ces infrastructures aéroportuaires pourront notamment accueillir dans quelques années les avions à hydrogène, des avions court-courrier, bien adaptés aux petites distances, dont la commercialisation est prévue pour 2035.

2. Un rôle vital pour les territoires ultra-marins

Lors de son audition, le directeur de la DGAC, M. Damien Cazé, a estimé que les collectivités d'outre-mer disposent d'une desserte aérienne diversifiée et organisée autour de trois axes complémentaires pour leur connectivité : la métropole (essentiellement via Paris qui offre des connexions vers la province française et l'Europe), l'accès à des hubs internationaux proches géographiquement et des liens régionaux avec les pays voisins.

Air France est ainsi présent à La Réunion depuis 75 ans et aux Antilles depuis plus de 70 ans. Grâce à un réseau régional dans les Caraïbes, la compagnie exploite ou va exploiter plusieurs destinations dont Montréal, Miami et New-York. Air France est en outre la seule compagnie proposant toute l'année une desserte quotidienne entre Pointe-à-Pitre et Fort-de-France, d'une part, et Cayenne, d'autre part.

Par ailleurs, La Réunion, la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie disposent avec respectivement Air Austral, Air Tahiti Nui et Aircalin d'un opérateur aérien implanté sur leur territoire, leur garantissant une connectivité avec la métropole comme avec les territoires ou pays voisins. Des compagnies régionales viennent compléter ce dispositif.

Parmi les compagnies reliant l'outre-mer à la métropole, Corsair dessert les Antilles, La Réunion et Mayotte et ambitionne de desservir Saint-Denis, Pointe-à-Pitre et Fort-de-France avec un vol quotidien en basse saison et deux vols par jour en haute saison.

Plus spécialisée, Air Austral opère au départ de La Réunion vers la métropole et vers le sud de l'océan Indien, l'Afrique depuis Mayotte, l'Inde et l'Asie. En ce sens, la compagnie ouvre la France de l'océan Indien (La Réunion et Mayotte) sur le monde. Comme l'a indiqué son secrétaire général, M. Dominique Dufour, lors de son audition, Air Austral maintient le lien entre la métropole et les îles de l'océan Indien quels que soient les contraintes et aléas conjoncturels, comme

en témoignent les vols non rentables exploités pendant le confinement avec une jauge limitée à 100 puis à 150 passagers, les vols dédiés au fret ou encore les transports de troupes à la demande de l'État.

B. UNE CONCURRENCE AÉRIENNE LIBRE ET NON FAUSSÉE À PRÉSERVER

Depuis le milieu des années 1990, le principe de libre concurrence a structuré l'organisation du transport aérien en Europe. Il est garanti par les règlements européens relatifs au libre accès sur le marché et aux libertés tarifaires. Le droit de la concurrence et les règles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) encadrent ces libertés en garantissant l'égalité de traitement des compagnies sur le marché.

1. Un paysage concurrentiel en évolution

La majorité des lignes directes sont desservies par plusieurs opérateurs, permettant ainsi au consommateur de bénéficier d'une concurrence et de tarifs plus attractifs. La compagnie EasyJet propose ainsi près de 300 lignes en France, dont une quarantaine de lignes domestiques, et dessert 21 aéroports métropolitains incluant la Corse.

Avant la crise sanitaire, le paysage concurrentiel du transport aérien a fortement évolué, en particulier sur le marché domestique français, sous les effets conjugués de l'extension du réseau de trains à grande vitesse (TGV), de l'arrivée et du développement des compagnies à bas coûts ou du développement du transport inter-régional par car. Ainsi, aujourd'hui seules trois métropoles demeurent à plus de trois heures de Paris par TGV (Toulouse, Marseille et Nice) et 85 % des sièges proposés sur le réseau domestique par la compagnie nationale Air France sont en concurrence avec une offre provenant de compagnies à bas coûts.

La crise, en affaiblissant les compagnies aériennes, a amplifié ce phénomène et a conduit les compagnies aériennes à s'ajuster à la demande et à optimiser leur réseau.

Air France, plus particulièrement, s'est engagé dans le cadre du soutien apporté par l'État à mettre en œuvre un plan de transformation permettant de rétablir l'équilibre économique de son réseau domestique. Cette restructuration, menée entre 2020 et fin 2022, se traduit par l'accélération du déploiement de Transavia et par le repositionnement de la filiale HOP ! sur les hubs de Charles de Gaulle et de Lyon-Saint Exupéry. Au terme de ce plan, 95 % des destinations domestiques resteront connectées au réseau d'Air France.

2. Un équilibre concurrentiel fragile à La Réunion

La desserte de l'île de La Réunion, fortement saisonnière et soumise à obligation de service public, est considérée par la DGAC comme une liaison

long-courrier jouissant d'un niveau de concurrence élevé. Ce territoire de moins d'un million d'habitants est aujourd'hui desservi depuis l'Europe par quatre transporteurs directs (Air Austral, Air France, Corsair et French Bee) auxquels s'ajoutaient avant la crise deux transporteurs indirects (Air Mauritius et Air Madagascar).

Selon M. Dominique Dufour, secrétaire général d'Air Austral, ce trafic se caractérise par une relative stabilité, avec une croissance de vente de billets de 2,5 % par an en moyenne au cours des vingt dernières années. L'arrivée d'un nouvel opérateur à bas coûts en 2017 (French Bee) a perturbé le marché, l'offre de sièges supplémentaires n'ayant pas entraîné d'augmentation équivalente de la demande. Cette concurrence accrue a contraint les compagnies aériennes à s'adapter, en ajustant leurs capacités et en rationalisant leurs coûts. En conséquence, le tarif kilométrique de la liaison entre la métropole et La Réunion apparaît comme le plus bas de toutes les liaisons ultramarines, pour presque tous les types de réservation (entre 8 et 8,8 centimes par kilomètre, selon la DGAC citée par M. Dufour). En devise constante, le prix d'un billet d'avion entre La Réunion et la métropole n'a pas augmenté au cours des vingt-cinq dernières années et a baissé en valeur nominale.

Ce marché mature, fortement concurrentiel et dans lequel les marges de manœuvre des opérateurs sont réduites, est vulnérable.

Dans ce contexte, la décision prise par Air France de proposer à l'été 2021 une offre additionnelle vers l'outre-mer, alors même que la demande était réduite du fait de la crise, a suscité des inquiétudes chez les compagnies spécialisées dans la desserte de ces territoires. Air France a ainsi proposé trois vols par jour vers Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et Saint-Denis, soit une augmentation de 55 à 65 % par rapport à 2019.

Pour les compagnies Corsair et Air Austral, cette offre, en progression par rapport à la période précédant la crise, est décorrélée de la croissance du trafic et menace les autres compagnies spécialisées sur les destinations ultra-marines.

Le rapporteur pour avis rappelle son attachement au maintien d'une concurrence saine entre les diverses compagnies. En raison de leur caractère insulaire, le transport aérien est vital pour le développement économique et touristique de la plupart des départements d'outre-mer, ainsi que pour assurer le lien des populations locales avec leur famille.

C. L'AMÉLIORATION DE L'INTERMODALITÉ, UN ENJEU ACCRU DEPUIS LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE »

1. L'interdiction des vols lorsqu'il existe une alternative ferroviaire de moins de 2 heures 30

L'article 145 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », interdit les liaisons aériennes régulières, à l'intérieur du territoire français, lorsqu'il existe une alternative ferroviaire sans correspondance de moins de 2 heures 30 minutes.

Huit lignes intérieures exploitées avant la crise sanitaire sont potentiellement concernées : trois desservant l'aéroport d'Orly (Bordeaux, Lyon et Nantes) et quatre desservant l'aéroport Charles de Gaulle (Bordeaux, Lyon, Nantes et Rennes), ainsi que la liaison Lyon – Marseille. Le décret d'application, en cours de finalisation, permettra de déroger à cette interdiction lorsque les services aériens assurent majoritairement le transport de passagers en correspondance, ce qui est le cas des liaisons desservant l'aéroport Charles de Gaulle ainsi que de la liaison Lyon – Marseille.

La compagnie Air France s'était déjà engagée à arrêter l'exploitation de ses lignes au départ d'Orly dans le cadre du plan d'aide négocié avec l'État en 2020, au plus fort de la crise sanitaire. De fait, l'exploitation de ces lignes, interrompues pendant la crise sanitaire, n'a pas repris.

Si, après des décennies d'investissement dans la haute vitesse ferroviaire, la desserte aérienne a cessé ou se réduit naturellement sur un certain nombre de liaisons, la suppression des vols au départ d'Orly pourrait mettre en danger des liaisons encore utiles, accentuer l'isolement de certaines régions et menacer le tissu économique construit autour des aéroports, sans que le bilan environnemental soit nécessairement positif.

En 2019, les trois liaisons desservant l'aéroport Orly représentaient 825 000 passagers annuels. La fermeture de la liaison Orly – Bordeaux, en particulier, a privé l'aéroport de Bordeaux-Mérignac d'un volume important de trafic.

En outre, l'aéroport d'Orly joue un rôle essentiel pour la desserte des territoires ultra-marins. En effet, la plupart des liaisons vers les Antilles et la Guyane sont desservies par cet aéroport. Dès lors, la suppression des liaisons entre Orly et les aéroports de Bordeaux, Lyon et Nantes complique considérablement le voyage des passagers, désormais contraints de se rendre en gare de Massy-TGV pour rejoindre ces villes.

2. Les limites actuelles de l'intermodalité entre avion et train

En l'absence de liaisons directes économiquement viables, notamment entre la province et l'outre-mer, les compagnies aériennes ont développé depuis plusieurs années des produits commerciaux intermodaux couplant trajets en train et en avion. Ainsi, au départ d'Orly, le produit « Train + Air » d'Air France concerne quinze gares dont celles de Bordeaux, Lyon et Nantes. La compagnie Corsair propose une offre similaire. Pour sa part, la compagnie Air Austral dessert dix-neuf villes françaises via le TGV depuis l'aéroport de Charles de Gaulle.

L'attractivité de ces offres mérite toutefois être améliorée. Surtout, il n'existe pas de prise en charge continue des bagages lors d'un trajet effectué à la fois en avion et en train.

Par ailleurs, l'intermodalité est mieux organisée à l'aéroport de Charles de Gaulle qu'à celui d'Orly. En effet, la gare TGV se situe au sein du terminal F de l'aéroport, alors que les passagers arrivant à Orly doivent se rendre à la gare de Massy-Palaiseau. L'absence de liaison directe entre l'aéroport d'Orly et la gare de Massy constitue un handicap important pour lequel aucune solution satisfaisante n'a à ce jour été trouvée.

Dans ce contexte, la fermeture des liaisons desservant Bordeaux, Lyon et Nantes au départ d'Orly a conduit Air France à desservir, depuis l'hiver 2020, l'ensemble des départements d'outre-mer (à l'exception de Mayotte) depuis l'aéroport de Charles de Gaulle, en plus d'Orly, afin de permettre un maintien de correspondances de bonne qualité entre les régions métropolitaines et l'outre-mer.

3. L'urgence à améliorer les correspondances et l'accès aux aéroports

La suppression de lignes au départ de l'aéroport d'Orly se traduit par une dégradation de la qualité de service dont bénéficient les passagers en correspondance.

A minima, le rétablissement d'une liaison directe par bus entre les deux aéroports parisiens, sur le modèle de l'ancien bus direct, paraît indispensable. La connexion entre les aéroports et les gares parisiennes devrait quant à elle connaître une amélioration à moyen terme, grâce au prolongement de la ligne 14 jusqu'à l'aéroport d'Orly en 2024, et à la ligne 17 qui doit desservir l'aéroport de Charles de Gaulle en 2030.

Le report des passagers d'Orly vers Charles de Gaulle suppose également de mieux relier ce dernier au centre de Paris. Aujourd'hui, la saturation des transports routiers sur les autoroutes A1 et A3 et le caractère peu fiable du RER B limitent l'attractivité de cet aéroport. Aussi, le rapporteur pour avis ne peut que déplorer les retards pris dans la construction du CDG Express, qui doit relier l'aéroport Charles de Gaulle à la gare de l'Est. Cette liaison ferrée et rapide, attendue pour 2026, permettra de rendre l'aéroport davantage compétitif en offrant aux voyageurs un transport rapide, sûr et efficace depuis et vers Paris.

Ensuite, l'offre d'intermodalité entre l'aéroport d'Orly et la gare de Massy-TGV demande encore à être significativement améliorée, afin que les passagers puissent bénéficier d'un service de qualité. Il convient en particulier d'améliorer la fréquence de la navette, celle-ci ne circulant que toutes les 30 à 90 minutes. Surtout, cette navette est aujourd'hui réservée aux clients du service Train + Air proposé par la SNCF, Air Caraïbes, Corsair et French Bee. Les autres passagers sont dès lors contraints de prendre un taxi ou un bus ne circulant que toutes les 30 à 60 minutes. Enfin, l'absence de prise en charge des bagages entre l'aéroport et la gare entraîne une véritable dégradation du service.

Les conséquences de la fermeture des liaisons entre l'aéroport d'Orly et les aéroports de Bordeaux, Lyon et Nantes ont amené la compagnie Corsair à développer une offre vers les Antilles et La Réunion au départ de villes de province. Dès l'été 2021, la compagnie a ainsi ouvert deux vols par semaine entre Lyon, Marseille et La Réunion et ouvrira des liaisons entre Lyon et Pointe-à-Pitre, Bordeaux et Pointe-à-Pitre et Nantes et Fort-de-France en décembre 2021. Cette offre nouvelle permet ainsi d'améliorer la desserte des départements d'outre-mer et d'éviter un transit par Paris pour les passagers autrefois en correspondance à l'aéroport d'Orly.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 27 octobre 2021 après-midi, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, pour avis, sur le rapport de M. David Lorion, les crédits du programme « Infrastructures et service de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

M. David Lorion, rapporteur pour avis sur les crédits relatifs aux transports aériens de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Il me revient de vous présenter les crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

La situation financière du transport aérien est particulièrement grave car ce secteur a été le premier touché par la crise sanitaire du fait de la fermeture des frontières et sera certainement l'un des derniers à en sortir puisque toutes les restrictions n'ont pas été levées. Le trafic aérien a connu une chute stratosphérique – 69 % de baisse entre 2019 et 2020. Malgré une légère amélioration en 2021, les répercussions de la crise devraient se faire sentir jusqu'en 2027.

Le budget annexe retrace principalement les activités et prestations de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est alimenté par des redevances – les redevances de navigation aérienne à hauteur de 1,3 milliard d'euros qui ont, elles aussi, subi une chute vertigineuse faute d'avions dans le ciel ; les redevances de surveillance et de certification, qui correspondent aux agréments attribués aux compagnies aériennes ; les taxes d'aviation civile, qui sont assises sur le nombre de passagers, ainsi que le nombre d'avions et de marchandises qui circulent.

Les dépenses du BACEA sont estimées à 2,3 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2022 contre 2,2 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2021, la différence s'expliquant par la hausse du remboursement des emprunts pour résorber les déficits accumulés d'une année sur l'autre. Alors que la DGAC était parvenue à purger une grande partie de sa dette début 2020, celle-ci devrait atteindre à la fin de l'année 2022 le montant record de 3,3 milliards d'euros.

On aurait tort de penser que ces chiffres pénalisent uniquement le transport aérien ; toutes les compagnies, mais aussi toute la filière – les aéroports, les services qui s'y logent ainsi que les constructeurs d'avions – souffrent. Or, la France est non seulement le premier constructeur d'avions au monde mais elle compte aussi la première entreprise de gestion de plateformes aéroportuaires avec Aéroports de Paris (ADP) ainsi que la troisième compagnie aérienne mondiale avec Air France-KLM. Le secteur contribue à 4,3 % au produit intérieur brut et génère 1,16 million

d'emplois directs ou indirects. Dans le monde entier, la France est scrutée pour savoir si le secteur aérien parviendra à se remettre ou pas de la crise économique et sanitaire.

Le premier défi que nous avons su relever et qui était le plus immédiat était celui de la survie du secteur de l'aviation civile. Les pouvoirs publics sont intervenus massivement, par le biais du dispositif d'activité partielle, des prêts garantis par l'État ou encore de moratoires sur le paiement des taxes et des redevances, sans parler du soutien financier à Air France mais aussi à des compagnies régionales qui assurent une mission de service public en desservant l'outre-mer. N'oublions pas que ces aides ont été complétées par des mesures de licenciement et parfois par des départs négociés.

Si nous avons sauvé l'aviation civile d'un grand naufrage, le secteur restera en convalescence pour longtemps. Il ne sera pas possible de « débrancher » brutalement le malade de toutes les aides sans le tuer. Il est donc indispensable de prolonger les nombreux dispositifs de soutien et de les adapter intelligemment en fonction des compagnies, de leurs sous-traitants ou des aéroports.

Une récrimination fait l'unanimité : le niveau des taxes d'aéroport, qui sont les plus élevées d'Europe. Celui-ci est un paramètre déterminant dans le choix des compagnies aériennes d'ouvrir ou non une ligne aérienne. La chute du trafic contraint les aéroports à augmenter ces taxes, ce qui affectera la compétitivité et donc l'attractivité de notre territoire. De manière plus générale, on peut s'interroger sur la pertinence du modèle français en vertu duquel le financement des dépenses régaliennes de sûreté et de sécurité repose entièrement sur les taxes d'aéroport.

Le second défi, le plus important mais qui ne peut être relevé sans avoir franchi le premier avec succès, est celui de la révolution des esprits et de la révolution technologique.

S'agissant de la première, il faut cesser de croire que l'avion est le plus polluant et le plus élitiste des transports en commun – je prends l'avion une fois par semaine, non par plaisir, mais simplement pour venir vous présenter ce rapport par exemple.

Le secteur aérien ne représente en 2020 que 2,8 % des émissions de CO₂ du secteur des transports et 0,8 % des émissions de la France. Pourtant, il fait l'objet de ce que l'on appelle le « *plane bashing* » ou l'avion bouc émissaire, souvent injustifié.

La révolution technologique concerne d'abord le renouvellement de la flotte, qui est le premier instrument pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Les avions neufs consomment en moyenne 20 à 30 % de moins que les modèles qu'ils remplacent. Il est donc nécessaire d'accompagner le mouvement de renouvellement des avions, à l'instar du dispositif prévu par le projet de loi de finances pour les navires utilisant des modes de propulsion propres, que nous avons évoqué ce matin.

Il faut également amplifier le mouvement de remplacement des carburants en utilisant des SAF – « *sustainable aviation fuels* » ou carburants durables d’aviation –, des carburants qui ne produisent pas de dioxyde de carbone.

Enfin, des avions seront propulsés à l’hydrogène, mais pas avant 2035.

Face à de tels défis, ne serait-il pas plus simple d’interdire les avions ou de limiter leur usage au strict nécessaire ? Cela aurait pour effet d’abaïsser instantanément les émissions de gaz à effet de serre. Cette idée est présente dans de nombreux écrits et discours, mais elle reste très européocentrée. Si sur le continent européen, la continuité territoriale est largement assurée par le transport ferroviaire depuis un siècle, ce n’est pas le cas dans le reste du monde où il faut traverser les océans, se déplacer d’un continent à l’autre. Les liens et le travail en commun, grâce aux déplacements, constituent une richesse. Si vous interdisez l’avion ou si vous renchérissez son coût, vous limitez les déplacements dans tous les pays du monde, que ce soit en Afrique, en Asie ou en Amérique du Sud.

Avec près de 90 aérodromes en métropole et dans les collectivités d’outre-mer, la France dispose d’un maillage aéroportuaire important et diversifié. Elle doit jouer un rôle dans la transition vers de nouveaux avions et de nouveaux carburants.

Certaines liaisons avec des territoires français dans le monde entier sont essentielles. À La Réunion par exemple, quatre compagnies se partagent un marché très concurrentiel. La crise a exacerbé la concurrence entre les compagnies qui viennent compléter l’offre d’Air France. Un équilibre précaire s’est installé. Je souhaite rappeler mon attachement à une concurrence saine et non faussée. Il faut éviter que les compagnies supportent des hausses de taxes qui entraîneraient la disparition de certaines d’entre elles et par conséquent une hausse du coût du transport aérien par rapport au reste du monde, ce qui pénaliserait de très nombreux territoires en France.

M. Jean-Marc Zulesi (LaREM). Nous en sommes tous conscients, le transport aérien a été le secteur le plus touché par la crise sanitaire. L’État a répondu présent en le soutenant à travers des prêts garantis, des recapitalisations et le recours au chômage partiel. Deux questions se posent : combien de temps maintenir les aides ? Comment accompagner le transport aérien à l’avenir ?

S’agissant du BACEA, que pensez-vous du niveau d’endettement, monsieur le rapporteur pour avis ? Le devenir de l’École nationale de l’aviation civile (ENAC) inquiète. Vous qualifiez la situation de supportable, pouvez-vous préciser ce que vous entendez par là ? La Cour des comptes a recommandé une diminution des effectifs de la DGAC. Comment la pérennité des missions de la DGAC peut-elle être assurée selon vous dans ces conditions ?

Je considère quant à moi que nous pouvons regarder l’avenir avec optimisme car nous pouvons espérer des avancées sur l’avion décarboné.

Mme Valérie Beauvais (LR). Vous avez rappelé, chiffres à l'appui, à quel point le secteur aéronautique fut durement frappé par la crise sanitaire dès mars 2020 à cause de la fermeture des frontières et des mesures de confinement. Si certains se réjouissent des difficultés du transport aérien, je rappelle que ce secteur fait travailler de très nombreuses entreprises de notre territoire et représente des dizaines de milliers d'emplois. Il concourt à l'aménagement de notre territoire et au désenclavement de certaines zones grâce au réseau d'aéroports locaux de petite et moyenne taille.

Pensez-vous que l'interdiction des vols intérieurs lorsqu'existe une alternative ferroviaire en moins de deux heures trente, prévue par l'article 145 de la loi dite « climat et résilience », aura des effets significatifs sur les émissions de gaz à effet de serre ? Quel regard portez-vous sur cette mesure ?

Vous considérez le renouvellement de la flotte d'avions comme la première étape de la révolution technologique, les avions de nouvelle génération étant moins énergivores de 25 à 30 %. Comment accompagner un tel renouvellement ?

Où en sont les efforts de recherche pour développer un moteur à hydrogène afin de faire de l'avion l'un des moyens de transport les plus sûrs et les moins polluants ? Le transport aérien est très critiqué, alors même qu'il ne représentait que 3,7 % des émissions de dioxyde de carbone du secteur des transports et 1,4 % des émissions de la France en 2017.

Vous avez mentionné une autre solution pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre : le recours en quantité plus importante aux SAF. Ces carburants pourraient-ils être utilisés dès demain ?

Mme Florence Lasserre (Dem). Nous nous penchons sur un secteur particulièrement affecté par la crise sanitaire et qui mérite, à cet égard, une grande attention. Comme le rappelle le rapport de M. Lorion, la reprise du secteur ne sera que très progressive en 2022, avec un trafic en baisse de 33 % par rapport à la situation d'avant crise. Il faut donc considérer avec une grande prudence les prévisions économiques, aussi bien en raison de l'incertitude liée à la crise sanitaire que des doutes qui planent sur l'état de certaines compagnies aériennes en grande difficulté financière. Les aéroports sont particulièrement touchés aussi : ils font aujourd'hui appel à de l'argent public pour limiter la casse. Le Gouvernement est intervenu massivement afin de sauver le secteur de l'aviation civile par le biais de prêts garantis par l'État et du nouveau dispositif d'activité partielle. Ces mesures d'urgence ont permis d'éviter de nombreuses défaillances et de limiter la réduction des effectifs dans la filière aéronautique.

Parallèlement, nous avons recherché les outils pertinents pour atteindre l'objectif de zéro émission nette de CO₂ d'ici à 2050. Il convient toutefois de veiller à ne pas pénaliser les territoires. Le maintien de liaisons entre les territoires isolés ou éloignés de Paris et les grandes villes doit rester une priorité, d'autant plus que la crise sanitaire bouleverse l'offre et la demande de vols intérieurs.

Monsieur le rapporteur pour avis, pensez-vous que les aéroports qui ne sont pas concernés par la suppression imposée par la loi « climat et résilience » de certaines liaisons resteront suffisamment attractifs pour des grandes compagnies aériennes, au premier rang desquelles Air France-KLM ?

M. Gérard Leseul (SOC). L'examen des crédits destinés au transport aérien intervient dans un contexte particulièrement difficile pour le secteur, confronté à une baisse importante de son activité à cause de la crise sanitaire et à des enjeux climatiques et stratégiques décisifs. Des mesures ont été prises afin de le soutenir durablement, ce qui est une bonne chose eu égard à l'importance économique de cette activité, au niveau tant national que régional, notamment en termes d'emploi. Cependant, les contreparties et incitations écologiques restent trop faibles.

Le principal défi que doit relever le secteur aérien est la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Divers leviers ont déjà été utilisés – optimisation des trajectoires de vol, actions menées par les aéroports dans l'objectif de réduire les émissions, investissement dans la recherche aéronautique en vue de la construction d'un avion décarboné – mais les résultats concrets tardent à être enregistrés. Or de nombreuses études démontrent la nécessité de réduire très rapidement le nombre de passagers annuels, donc de réduire le trafic aérien. Si l'on décidait de ne pas emprunter cette voie, la décarbonation du secteur devrait être massivement soutenue.

Bref, le secteur aérien doit amplifier son action pour réussir sa transition écologique. Or la feuille de route gouvernementale est nettement insuffisante, notamment pour ce qui concerne le déploiement des carburants alternatifs, puisque les objectifs fixés sont un taux d'incorporation de ces derniers de 2 % en 2025, de 5 % en 2030 et de 50 % en 2050. La France devrait inciter plus fortement à la production et à l'utilisation de carburants durables, en veillant toutefois à ce qu'ils ne fassent pas concurrence aux matières premières alimentaires et qu'ils présentent un bilan environnemental positif lorsqu'on l'établit sur la totalité de leur cycle de vie.

M. Guy Bricout (UDI-I). Le transport aérien subit de plein fouet les répercussions de la crise sanitaire. Les compagnies tirent à nouveau le signal d'alarme, leur chiffre d'affaires étant toujours dans le rouge et la reprise du trafic se faisant attendre. Ce secteur aura de multiples défis à relever au cours des prochaines années, en particulier ceux de la compétitivité, de la sécurité et de la transition énergétique. Ce projet de loi de finances donne-t-il à la direction générale de l'aviation civile les moyens nécessaires pour garder le cap ?

Mme Mathilde Panot (FI). Il y a quelques semaines, le groupe 1 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a présenté son rapport, paru en août, devant notre commission. Celui-ci montre qu'un certain nombre de changements sont d'ores et déjà irréversibles. Or je crains que les crédits

que vous nous présentez ne tirent pas les leçons de ce rapport et ne tiennent pas compte de l'urgence.

Le transport est l'activité qui contribue le plus aux émissions de gaz à effet de serre de la France ; il représente 31 % des émissions françaises. On aurait pu s'attendre que soit mis en œuvre un plan d'investissement massif dans le ferroviaire, comme l'avait demandé la Convention citoyenne pour le climat – mais non : il n'y a que des aides à hauteur de 170 millions d'euros ; dans le plan de relance, 4,7 milliards d'euros sont dédiés au ferroviaire, mais seuls 250 millions reviennent aux infrastructures. Le ferroviaire ne représente pourtant que 9 % du transport intérieur de marchandises en France, alors que la moyenne européenne est de 18 % : nous sommes extrêmement en retard. Il faut dire que le Gouvernement hésite : après avoir supprimé en 2019 le train de fret de fruits et légumes qui reliait Perpignan à Rungis, le dernier train de primeurs de France, il a fait marche arrière grâce à la mobilisation massive des cheminots et des citoyens et l'a remis en fonctionnement en 2021 – mais peut-être que le remplacer par 25 000 camions par an n'était pas si judicieux. Parallèlement, on détruit le service public ferroviaire et l'on poursuit la mise en concurrence de la SNCF. Voici ce que disait, dans son rapport annuel, le Haut Conseil pour le climat : « La croissance de la demande de transport et l'absence de report modal au bénéfice du rail sont les deux principaux facteurs entravant la réduction des émissions. » Non, décidément, nous ne sommes pas à la hauteur.

On continue à promouvoir l'avion vert – alors que ce n'est qu'un mirage.

M. David Lorion, rapporteur pour avis. Si la DGAC enregistre un tel niveau d'endettement, c'est parce que ses recettes sont liées à des taxes dont le niveau dépend du trafic aérien. Celles-ci sont de trois types : les redevances de navigation aérienne, les redevances de surveillance et de certification et la taxe de l'aviation civile. Évidemment, quand il n'y a pas d'avion qui circule, ces taxes ne sont pas perçues et la DGAC est contrainte de recourir à l'emprunt pour équilibrer son budget. Le problème, c'est que la dette va s'accumuler d'année en année, puisqu'on ne retrouvera probablement pas le niveau de trafic de 2019 avant 2027, et qu'elle finira par prendre des proportions gigantesques – et la charge de la dette aussi. Vous avez donc raison de vous inquiéter, monsieur Zulesi.

Comme on ne retrouvera pas, ou seulement très tardivement, le niveau de trafic aérien antérieur à la crise, notamment pour l'aviation d'affaires, et cela entre autres parce que les habitudes de travail ont changé – on privilégie désormais les visioconférences –, l'État n'a pas fini de financer le transport aérien ! Mais ce n'est pas seulement une dette d'État : elle reposera aussi sur l'ensemble des sous-traitants de l'écosystème aérien.

L'École nationale de l'aviation civile (ENAC), qui a toujours été un point de fragilité budgétaire, bénéficiera cette année d'une enveloppe à peu près stable. La situation est relativement satisfaisante, grâce à un bon niveau de trésorerie.

La réduction des effectifs de la DGAC est la conséquence, non pas de la crise, mais d'un rapport de la Cour des comptes qui avait émis une dizaine de recommandations, parmi lesquelles la suppression des subventions aux syndicats – ce que je trouve assez cocasse. Aurait-on besoin de dispositifs complémentaires pour les compagnies aériennes et les différents prestataires ? Oui, je le crois : tous, à commencer par les aéroports, s'inquiètent de la fin prochaine du dispositif actuel d'activité partielle. En 2022, le niveau de trafic sera inférieur d'un tiers à celui de 2019, et cela en dépit d'un léger rebond. Si l'on coupe les aides à l'écosystème aéronautique, on risque de le plonger dans une cruelle désillusion quant à la possibilité d'une reprise. De surcroît, il lui faut aussi rembourser les reports de paiement des taxes et les prêts garantis par l'État (PGE), et si les recettes ne sont pas à la hauteur des attentes, il ne pourra évidemment pas honorer les échéances.

À cet égard, je veux appeler votre attention sur la taxe d'aéroport, prélevée sur les billets d'avion et qui sert à financer le contrôle et la sécurité dans les aéroports. Il est bien évident que même si l'on vend moins de billets d'avion, on doit continuer à assurer la sécurité. Il faut donc augmenter la taxe pour compenser la diminution du trafic, et cette augmentation est répercutée sur le coût des billets : on entre dans un cercle vicieux. Qui plus est, les aéroports se livrent une concurrence féroce et la taxe française est déjà l'une des plus élevées d'Europe. Dans ces conditions, il est évident qu'une compagnie assurant une liaison entre les États-Unis et l'Europe préférera atterrir à Francfort ou à Milan plutôt qu'à Roissy. Attention donc à cette taxe, qui est un frein important au développement des compagnies et des aéroports.

La suppression des liaisons aériennes sur de courtes distances – par exemple pour rallier Bordeaux, Lyon ou Nantes –, prévue par l'article 145 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience », aura-t-elle réellement un effet bénéfique sur l'environnement ? Dans un monde idéal, dans lequel les villes seraient toutes reliées entre elles par le train, avec une interconnexion assurée à la gare, ce serait assurément le cas, madame Beauvais. Hélas, on sait qu'en l'état des choses, on va émettre davantage de gaz carbonique en empruntant la voie ferroviaire parce qu'il faudra utiliser la voiture pour les trajets non interconnectés, en particulier pour rejoindre et quitter la gare. Autre difficulté, une grande partie des compagnies aériennes, notamment celles qui assurent la liaison avec les outre-mer, continuent à atterrir à Orly ; la desserte de ces villes depuis Orly étant supprimée, cela contraint les voyageurs en transit à prendre la navette pour changer d'aéroport ou le bus pour rejoindre la gare. Bref, cette mesure va provoquer une rupture de la continuité territoriale car il faudra désormais, pour effectuer de tels déplacements, utiliser plusieurs moyens de transport au lieu d'un seul.

Cela étant dit, la décision a été prise et l'alternative ferroviaire pour les trajets d'une durée inférieure à deux heures trente, lorsqu'elle existe, peut avoir un intérêt, à condition d'organiser la continuité territoriale et d'assurer l'interconnexion des différents moyens de transport.

Pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES), le renouvellement des flottes est le choix le plus payant. Changer les moteurs permet de réduire instantanément leur consommation de 20 à 30 %. L'idée est d'aider les compagnies aériennes à les acheter, sur le modèle des dispositions adoptées par notre commission pour le transport maritime : je défendrai un amendement visant à créer un mécanisme de suramortissement pour le transport aérien. Une période de transition d'au moins cinq ans est nécessaire.

Le Président de la République a décidé que les recherches sur l'avion à hydrogène seraient financées dans le cadre du plan « France 2030 » ; je me réjouis de ce choix. Les premiers avions entreront en service dans les années 2030 sur de petites distances, pas avant les années 2050 pour les longues distances.

Il est déjà possible de recourir aux carburants durables d'aviation, les SAF, qui ne sont pas issus de produits alimentaires, mais de déchets, notamment agricoles. Techniquement, nous savons les produire, mais pas en quantité suffisante. Leur coût est donc quatre à six fois celui du kérosène classique. Il s'agit de l'une des solutions les plus sûres pour diminuer les émissions de GES.

En septembre, l'administration Biden a dévoilé un plan d'aide massive à la production des SAF, qui portera la production annuelle à 11,4 milliards de litres d'ici 2030, et qui alloue une enveloppe 4,3 milliards d'euros à la recherche. La France, pays pionnier de l'aviation, ne s'est pas engagée avec autant de force dans ce secteur et risque d'être nettement dépassée par les États-Unis. Nous pourrions développer l'usage de ces carburants, compatibles avec tous les moteurs d'avion, bien plus rapidement que la loi ne le prévoit, et atteindre un taux de 50 % en quelques années. Il est regrettable que nous ne parvenions pas à les produire en quantité suffisante et à un coût acceptable.

Les aéroports et les compagnies investissent massivement et font un travail remarquable pour se conformer aux normes en matière de diminution des émissions de GES. Faire de l'avion un bouc émissaire est une erreur, induite par une vision du monde limitée à l'Europe, voire à l'Hexagone. Pourtant, il ne faut pas être grand géographe pour comprendre que la France est d'abord une France-monde, dont les territoires lointains doivent être desservis.

Nous avons tort de considérer que le train est le seul transport collectif de demain. Dans de nombreux pays, qui ne sont pas toujours des pays riches, et même dans ceux qui se préoccupent du respect de l'environnement, les gens doivent utiliser l'avion pour se déplacer.

Madame Panot, votre intervention portait sur le transport ferroviaire, qui n'entre pas dans le champ de mon rapport.

*

* *

*Lors de sa réunion du mercredi 27 octobre 2021 après-midi, 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 » **modifiés** et à l'adoption des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », **non modifiés**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Aéroport Roland Garros (La Réunion)

M. Guillaume Branlat, président du directoire de la société

M. Willy Etheve, directeur du développement

Corsair

M. Pascal de Izaguirre, président-directeur général

Mme Martine Haas, directrice de la communication et des affaires publiques

Easy Jet *

M. Bertrand Godinot, directeur général pour la France et les Pays-Bas

Mme Carinne Heinen, responsable des relations publiques

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

M. Damien Cazé, directeur général

M. Marc Borel, directeur du transport aérien

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

Mme Marie-Claire Dissler, secrétaire générale

M. Jean Gouadain, directeur de cabinet du directeur général

M. Florian Guillermet, directeur des services de la navigation aérienne

Air France *

M. Frédéric Roch, directeur de la fiscalité

M. Aurélien Gomez, directeur des affaires publiques

Aéroport de Pierrefonds (La Réunion)

M. Didier Prugnières, directeur de l'aéroport

Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) *

M. Alain Battisti, président

M. Laurent Timsit, délégué général

Groupe Aéroports de Paris *

M. Mathieu Cuip, directeur des affaires publiques

Airbus *

M. Marc Hamy, vice-président « *Corporate Affairs* »

M. Olivier Masseret, directeur des relations institutionnelles France

Air Austral

M. Dominique Dufour, secrétaire général

Union des aéroports français (UAF) *

M. Nicolas Paulissen, délégué général

Mme Mélanie Suescun, économiste statisticienne

Aéroport de Bordeaux-Mérignac

M. Thierry Couloumies, président du directoire

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*