



AVIS DE MME NICOLE BONNEFOY SUR LES CRÉDITS « TRANSPORTS AÉRIENS » DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 20 novembre 2019, le rapport pour avis de Mme Nicole Bonnefoy sur le projet de loi de finances pour 2020 sur les crédits « Transports aériens », inscrits dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Dans la continuité des exercices antérieurs, le PLF 2020 concilie l'assainissement du budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la hausse des investissements, rendue nécessaire par l'accroissement continu du trafic de passagers. Suivant sa rapporteure, la commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2020.

I. Les crédits relatifs aux transports aériens : la poursuite d'une stratégie équilibrée associant assainissement du budget de la DGAC, hausse des investissements, et accroissement du soutien aux lignes d'aménagement du territoire

A. Le budget de la DGAC continue de se désendetter tout en conservant un niveau élevé d'investissement

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) retrace les **crédits relatifs** aux activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il finance, en particulier, les prestations que rend cette administration en matière de contrôle de la **navigation aérienne**.

1. Une hausse des dépenses visant notamment à faire face au risque de saturation du ciel français

En 2019, le montant total des dépenses du BACEA s'élèvera à 2,141 milliards d'euros, en **hausse de 20 millions d'euros** par rapport à celui de l'année dernière (2,121 milliards d'euros).

- Dans la continuité des exercices précédents, le montant global des **investissements augmentera de 18 millions d'euros** (+ 6 %) pour atteindre 315,6 M€. La majeure partie de cette hausse (16,1 M€) doit financer la poursuite des programmes d'investissements relatifs au **renouvellement des instruments de**

navigation aérienne, visant notamment à faire face au risque de saturation du ciel français. Le programme **4-FLIGHT**, qui constitue le **programme central** de modernisation de la gestion du trafic aérien français (coût total estimé à 850 M€), reste le poste principal de dépenses d'investissements du budget annexe pour 2020 (51,2 M€).

- La hausse des dépenses s'explique également par **l'augmentation de 5 millions d'euros de la masse salariale** (de 1,212 à 1,217 milliard d'euros), en dépit d'un schéma d'emploi nul. Cette trajectoire de dépenses tient compte de la négociation du **prochain protocole social pour la période 2020-2024**, qui devra permettre, dans la continuité du protocole actuel 2016-2019, la mise en œuvre d'actions de performance et de modernisation des services techniques, opérationnels et de support, afin notamment de faire face au risque de saturation du ciel français.

- La **diminution de la charge de la dette** (- 3,3 M€), qui atteindra 11,2 millions d'euros, doit compenser pour partie l'augmentation des investissements et des dépenses de personnel.

2. Des recettes en légère hausse

Les **recettes d'exploitation** seront en **hausse** de **14 millions d'euros** pour atteindre 2,066 milliards d'euros. Cela s'explique principalement par la **hausse de la taxe de l'aviation civile de 29 millions d'euros** (de 442,7 à 472,0 M€) liée à la croissance du trafic aérien, en partie contrebalancée par la **baisse de la redevance de route (- 23 M€**, de 1,316 à 1,293 milliard d'euros) découlant de la diminution de son coût unitaire.

3. Un budget de la DGAC qui poursuit son assainissement

Initié en 2015, alors que l'encours de dette était de 1 281 millions d'euros, **l'assainissement** financier du BACEA se poursuivra dans le cadre du projet de loi de finances 2020 à hauteur de **72 millions d'euros** (contre 71 M€ pour 2019). **L'encours** de la dette devrait donc atteindre 662 millions d'euros à la fin de l'exercice 2020, atteignant un **niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008** (878 M€).

B. Le soutien aux lignes d'aménagement du territoire continue de s'accroître

Les **lignes d'aménagement du territoire (LAT)** sont des lignes aériennes sous obligation de service public (**OSP**), faisant l'objet de subventions des collectivités territoriales et de l'État, pour partie financées par des crédits qui **ne relèvent pas du BACEA** mais du programme 203 de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Le **rapport sénatorial** « *Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires* », de Mme Josiane Costes (septembre 2019) a rappelé que les LAT constituent des **outils indispensables au désenclavement** et à la **cohésion** des territoires et doivent à ce titre être pérennisées. Dans la continuité des exercices antérieurs, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **augmentation des crédits de paiement (+ 3,45 M€)** affectés aux LAT, pour atteindre 19,9 millions d'euros. Selon la trajectoire prévue par la Stratégie nationale du transport aérien annoncée en 2019, ces crédits devraient représenter **près de 25 millions d'euros en 2022**.

II. Malgré le dynamisme du trafic aérien, un pavillon français qui demeure en difficulté

A. La forte croissance du trafic aérien se poursuit

1. Un transport de passagers qui continue d'augmenter à un rythme soutenu

En métropole, le **trafic de passagers** a atteint 167,3 millions de passagers en 2018, soit une **croissance annuelle de 5,2 %**. Cette dynamique est principalement due **au trafic international** dont le taux de croissance annuel moyen a été de 5,6 %, au trafic reliant la métropole aux territoires d'outre-mer (+ 10,3 %) et aux liaisons transversales (+ 9,9 %) reliant des villes régionales. Les liaisons radiales, reliant Paris, continuent de reculer (- 1,7 %), principalement au profit du train.

Cette tendance **se confirme au premier semestre 2019** : le nombre de passagers a augmenté de 5,9 % par rapport à la même période en 2018.

2. Un trafic de fret aérien qui subit les tensions commerciales internationales

Après des années de croissance marquée (+ 3,2 % en 2018 ; + 3,9 % en moyenne annuelle entre 2008 et 2018), le **fret aérien** mesuré en tonnes-kilomètres, a **reculé de 3,6 %**, dans le contexte des tensions commerciales internationales.

B. La croissance du trafic aérien n'améliore pas la situation d'un pavillon français en difficulté

1. Des parts de marché du pavillon français qui continuent de diminuer face à la concurrence des compagnies à bas coût

La croissance du trafic de passagers au premier trimestre 2019 (+ 5,9 % par rapport à 2018) a **plus bénéficié aux compagnies étrangères (+ 7 %)** qu'**au pavillon français (+ 4,4 %)**.

En conséquence, les compagnies aériennes françaises continuent de **perdre des parts de marché** face à la concurrence étrangère : la part des transporteurs français dans le trafic de passagers s'établit à **41 %** en passagers transportés (- 0,6 points par rapport à 2018). Ces chiffres s'inscrivent dans une tendance de **chute continue**, les parts de marché du pavillon français ayant **reculé d'un tiers en vingt ans**. Les compagnies françaises subissent principalement la **concurrence des compagnies à bas coût**, dont la part dans le trafic total de passagers continue de croître (35 % en 2018, contre 30 % en 2015).

2. Faillites d'Aigle Azur et de XL Airways, fragilités persistantes d'Air France : un pavillon français à la peine

En septembre et octobre dernier, deux compagnies nationales, **Aigle Azur et XL Airways**, ont fait **faillite**, occasionnant la suppression de près de 2 000 emplois. Si ces faillites reflètent un mouvement plus général de consolidation du secteur du transport aérien, elles mettent surtout en lumière la **fragilité des compagnies nationales**.

III. Le transport aérien français soumis à des injonctions contradictoires, entre redressement de sa compétitivité et amélioration de son bilan carbone

A. Le déficit de compétitivité du pavillon français n'a pas été résorbé par les Assises du transport aérien

Les difficultés du pavillon français découlent en grande partie d'un **déficit de compétitivité**, par rapport à ses grands concurrents européens et aux compagnies à bas coût. Ce constat, partagé par tous, avait été **clairement établi lors des Assises du transport aérien** de 2018 et a été retranscrit dans la Stratégie nationale du transport aérien pour 2025. La loi de finances pour **2019** a ainsi **aménagé la taxe d'aéroport (TAP)** pour une baisse de charge de 118 millions d'euros au profit des compagnies opérant en France.

Bien que cet allègement ait constitué une **première étape** dans le redressement de la compétitivité du transport aérien

Bien que sa situation se redresse progressivement, à la faveur notamment d'un **apaisement du climat social** consécutif à la conclusion d'un accord entre la direction et les représentants syndicaux en 2018, Air France continue d'enregistrer des **résultats largement inférieurs** à ceux de ses principaux concurrents européens et de son partenaire KLM (marge de 2 % en 2018 contre 9 % pour la compagnie néerlandaise).

Alors que **l'avenir des compagnies nationales demeure incertain, dans un marché de plus en plus concurrentiel**, la rapporteure pour avis appelle le Gouvernement à **prendre la mesure des enjeux. Maintenir un pavillon national est essentiel pour un pays du rang de la France, pionnier de l'aérien** : attributs de notre souveraineté, les compagnies nationales sont autant les **vectrices de notre lien avec le monde, que les garantes de l'aménagement de notre territoire**.

français, la rapporteure pour avis déplore qu'elle n'ait **pas été suivie d'une réflexion plus globale** tendant à s'attaquer aux difficultés structurelles du pavillon national.

Elle regrette en outre que la **remise du rapport d'information** portant sur les **niveaux de fiscalité du secteur aérien** en France en comparaison avec ses voisins européens, initialement prévue au 1^{er} octobre 2019 par l'article 1^{er} F du projet de loi d'orientation des mobilités, ait été **repoussée à mars 2020**. Le manque d'informations objectives sur les « coûts de touchée » des compagnies **affaiblit grandement la capacité du Parlement à débattre de manière éclairée sur le sujet crucial de la compétitivité du pavillon français**. Il traduit de surcroît l'absence de vision à long terme du Gouvernement, dont la **Stratégie**

nationale du transport aérien s'est manifestement bâtie sans diagnostic préalable de l'environnement fiscal dans lequel évoluent nos compagnies.

B. La hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020 augmentera la charge fiscale pesant sur les compagnies françaises, fragilisant leur équilibre économique sans pour autant améliorer leur bilan carbone

1. Une hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **hausse de la taxe de solidarité de 180 millions** au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

L'augmentation du financement de l'Afitf, bien que nécessaire au soutien d'une politique des transports plus favorable aux territoires, s'appuiera donc sur une **hausse de la charge fiscale pesant sur les compagnies aériennes nationales, annulant entièrement les mesures de compétitivité inscrites dans le PLF 2019**. Plusieurs mois après la clôture des Assises du transport aérien, le **Gouvernement semble donc avoir renoncé à faire du redressement du pavillon français un axe prioritaire de sa politique**.

2. Une contribution qui n'améliorera pas le bilan carbone de l'aérien, sans soutien à la R & D et à la structuration d'une filière de biocarburants

Présentée dans un **premier temps** comme une **contribution à portée environnementale**, la hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020

constitue en réalité une **variable d'ajustement budgétaire**. En tout état de cause, au regard de l'intensité concurrentielle du marché, si une taxation à vocation environnementale devait être imposée au secteur, il conviendrait de **la mettre en place à l'échelle européenne**, afin de limiter les distorsions entre les différentes compagnies européennes.

L'ensemble des acteurs auditionnés par la rapporteure pour avis, professionnels de l'aérien ou associations environnementales, estime en outre qu'une augmentation de la charge fiscale n'aurait de sens que si elle contribuait à **financer la transition énergétique et la recherche et développement du secteur**, par exemple en orientant le produit de la contribution vers le soutien à une **filière française de biocarburants** (Voir proposition n° 27 du rapport précité de Mme Costes). Les **biocarburants de seconde génération**, qui n'entrent pas en concurrence avec la production agricole à vocation alimentaire, sont aujourd'hui **peu matures** et nécessitent un soutien public massif. Ils pourraient pourtant constituer à moyen terme le principal levier de réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien. **Pour accompagner le transport aérien français vers un développement conforme aux ambitions climatiques du pays, tout en maintenant la France à son rang de pionnière de l'aviation civile, il est urgent d'accélérer la structuration d'une filière nationale de biocarburants. C'est à cette condition que notre pays réussira à concilier le redressement de la compétitivité du pavillon français et la limitation de son impact climatique.**



M. Hervé Maurey
Président de la commission
Union Centriste - Eure



Mme Nicole Bonnefoy
Rapporteure
Groupe socialiste et républicain - Charente



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20