



ÉPIDÉMIE DE COVID-19 : 12 PROPOSITIONS POUR RECONSTRUIRE UN TRANSPORT AÉRIEN FRANÇAIS SÛR ET DURABLE

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La crise sanitaire a constitué une **déflagration sans précédent** pour le transport aérien français. En quelques semaines, la quasi-intégralité des activités liées à ce secteur a été interrompue, le transport de passagers tombant progressivement à 2-3 % de son niveau habituel au niveau national.

La période qui s'ouvre s'annonce difficile : l'intégralité de la chaîne de valeur se trouve aujourd'hui **menacée**, des grandes compagnies aériennes aux petites entreprises de maintenance et de réparation. Les pertes pour les acteurs français de l'aérien pourraient ainsi s'élever à **au moins 7 milliards d'euros pour 2020**.

Le plan de déconfinement annoncé par le Premier ministre le 28 avril dernier confirme que la reprise du trafic n'est pas pour demain. Concernant les vols internationaux, rien n'a été dit sur la **réouverture des frontières**. Quant aux vols internes, ils seront dans un premier temps **restreints aux déplacements familiaux et professionnels impérieux**. De nombreuses **incertitudes**, notamment en matière de **sécurité sanitaire**, pourraient également freiner la reprise. Selon de nombreux acteurs, **on ne peut s'attendre à un retour à la normale du trafic avant fin 2021 ou 2022**. D'ici là, les **faillites seront inévitables et la concentration sur le marché des compagnies aériennes** – déjà à l'œuvre avant le début de la crise – devrait être accélérée.

Cette épidémie de Covid-19 a également rappelé qu'un secteur aérien fort était un **attribut indispensable de la souveraineté de notre pays**. L'organisation d'un **pont aérien avec la Chine** assure ainsi l'approvisionnement du pays en matériel médical. Air France s'est également mobilisée pour assurer le **rapatriement d'environ 150 000 Français** bloqués à l'étranger.

La protection du secteur face à la crise constitue donc plus que jamais un **acte de souveraineté**. Le **soutien accordé à la trésorerie** des entreprises, et en particulier, au groupe Air France-KLM, constitue une première bouffée d'air pour les acteurs. D'autres mesures devront probablement suivre, que ce soit à très court terme (révision du règlement européen sur le **remboursement des vols annulés** et mise en place d'un fonds de garantie ; aide aux compagnies indispensables à la **continuité territoriale**) ou à moyen terme (probable besoin de **recapitalisation d'Air France-KLM**).

Il revient désormais aux pouvoirs publics de **transformer la crise actuelle en opportunité**. L'épidémie de Covid-19 constitue une **occasion historique de sortir d'un modèle aérien** aujourd'hui à bout de souffle, fondé sur un marché hyperconcurrentiel tendant à **l'accroissement continu et non soutenable du trafic**. Les circonstances appellent à un **retour de l'État stratège pour accompagner le secteur, et tout particulièrement le pavillon national, vers le transport aérien de demain, plus durable, compatible avec les objectifs climatiques de notre pays**. La **stratégie d'aménagement du territoire** par l'aérien devra être adaptée à cette nouvelle donne.

Les préconisations qui suivent ont fait l'objet d'une communication de **Mme Nicole Bonnefoy** devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable réunie par visioconférence le mercredi 27 avril 2020 sous la présidence de **M. Hervé Maurey**.

LES 12 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

I – PLAN DE DÉCONFINEMENT : UNE CONFIANCE À RESTAURER PAR L'INSTAURATION DE RÈGLES SANITAIRES CLAIRES, EN VOL COMME AU SOL

Proposition n° 1 : Clarifier avant le 11 mai 2020 les règles sanitaires applicables au transport aérien et s'assurer de l'uniformité de ces règles au niveau européen, et quand cela sera possible, au niveau international.

Proposition n° 2 : Évaluer la capacité des systèmes de régénération de l'air à éviter les contaminations à bord. Dans l'attente, appliquer les mesures de distanciation physique dans les appareils modérément remplis.

Proposition n° 3 : Pour le financement des mesures de contrôle sanitaire, prévoir, *a minima*, une avance de l'État avec un remboursement des compagnies *via* la taxe d'aéroport. Réfléchir dès à présent à d'éventuelles modalités de répartition du financement entre l'État et les compagnies.

II – À COURT TERME, UN SOUTIEN INDISPENSABLE POUR ÉVITER UNE ASPHYXIE GÉNÉRALE DU SECTEUR

Proposition n° 4 : Si nécessaire, à moyen terme, prévoir une montée au capital de l'État dans Air France-KLM.

Proposition n° 5 : Réviser en urgence le règlement européen relatif au remboursement des vols annulés et mettre en place un fonds de garantie par l'État afin de rassurer les passagers sur la solvabilité des avoirs remis.

Proposition n° 6 : Évaluer les déficits des aérodromes au titre des missions de sécurité et de sûreté et compenser ces pertes, au cas par cas, lorsque la situation financière de l'aérodrome l'exige et tant que la taxe d'aéroport ne permettra pas d'apporter les ressources nécessaires.

III – UN ÉTAT STRATÈGE QUI PROJETTE LE SECTEUR DANS LE TRANSPORT AÉRIEN DE DEMAIN, COMPATIBLE AVEC LES OBJECTIFS CLIMATIQUES DE LA FRANCE

Proposition n° 7 : Dans le plan de réduction des émissions de CO2 transmis par Air France à l'État, inscrire des engagements ambitieux en matière de renouvellement des flottes, d'incorporation de biocarburants, ou encore de restructuration du réseau intérieur.

Proposition n° 8 : Renforcer l'ambition de la feuille de route sur les biocarburants durables. Dans le cadre de l'AMI, identifier des projets d'investissement, qui pourraient faire l'objet d'un soutien spécifique à la relance.

Proposition n° 9 : Maintenir les règles actuelles du programme CORSIA prévoyant une compensation des émissions supérieures aux niveaux enregistrés en 2020.

IV – UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PAR L'AÉRIEN À ADAPTER À LA CRISE SANITAIRE ET À SES CONSÉQUENCES

Proposition n° 10 : Garantir la remise en service progressive des lignes d'aménagement du territoire existantes en adaptant les arrêtés fixant les obligations de service public. Maintenir et, le cas échéant, accroître le soutien aux LAT prévu par la Stratégie nationale du transport aérien.

Proposition n° 11 : Si nécessaire, aider par des prêts garantis les compagnies indispensables à la connexion entre la métropole et les territoires ultra-marins, et entre les territoires ultra-marins. Fixer en contrepartie des engagements fermes de modération tarifaire.

Proposition n° 12 : Adapter, si elles existent, les stratégies aéroportuaires régionales à la nouvelle donne du transport aérien et accompagner les régions ne disposant pas encore d'une telle stratégie à se saisir pleinement de leur compétence.

I – PLAN DE DÉCONFINEMENT : UNE CONFIANCE À RESTAURER PAR L’INSTAURATION DE RÈGLES SANITAIRES CLAIRES, EN VOL COMME AU SOL

a) Des règles sanitaires à instaurer pour restaurer la confiance des passagers

Inédite par son ampleur, la crise actuelle pourrait aussi l’être par sa durée : selon les organismes et personnes entendus par la commission, il ne faut **pas s’attendre à un retour à la normale du trafic avant fin 2021 ou 2022**. De nombreux freins pourraient en effet limiter la reprise : **baisse de pouvoir d’achat** provoquée par la crise économique, **éventuels effets psychologiques** liés au confinement et à l’épidémie (crainte de voyager et d’être bloqué à l’étranger ; volonté de rester à proximité des proches...).

Néanmoins, selon les acteurs auditionnés, ce seront surtout les **impératifs de sécurité sanitaire** qui joueront un rôle déterminant dans la capacité du transport aérien à reprendre son activité : seule l’instauration et le respect de règles nouvelles pourront **restaurer la confiance des passagers** dans ce mode de transport.

Les annonces faites par le Premier ministre le 28 avril dernier, lors de l’annonce du plan de déconfinement, soulèvent plus de **questions qu’elles n’apportent de réponses**. Hormis le **port obligatoire du masque à bord**, aucune règle claire n’a été établie.

Il revient désormais au secrétaire d’État chargé des transports de **donner de la visibilité aux acteurs** en détaillant, avant le 11 mai prochain, les **mesures qui seront à appliquer dans les aéroports et dans les avions**. Quelques soient les options retenues, il est indispensable que les règles soient **uniformisées à l’échelle européenne** et, quand que cela sera possible, à **l’échelle internationale**.

Proposition n° 1 : Clarifier avant le 11 mai 2020 les règles sanitaires applicables au transport aérien et s’assurer de l’uniformité de ces règles au niveau européen, et quand cela sera possible, au niveau international.

b) La sécurité sanitaire en vol : des interrogations à lever concernant le respect de la distanciation physique

Le **port obligatoire du masque** dans les transports a été annoncé par le Premier

ministre, lors de son allocution du 28 avril dernier. Cette **mesure de bon sens** constituait une demande forte des acteurs.

Des interrogations demeurent, pour le reste, concernant le respect de la **distanciation physique dans les appareils**. Selon l’avis du Conseil scientifique du 20 avril dernier¹, que les usagers portent ou non un masque, une distance physique inférieure à un mètre « *constitue un vecteur important de la transmission du virus, tant en termes de vitesse que de volume* ». C’est la raison pour laquelle la **libération d’un siège sur deux** devrait être appliquée dans les **transports urbains**, selon les premières annonces faites par le Gouvernement. **Ce dispositif s’appliquera-t-il au transport aérien ?** À ce stade, **aucune visibilité** n’est donnée aux acteurs, qui ont exprimé leurs inquiétudes lors des auditions menées par la commission.

Si les mesures de distanciation physique venaient à être appliquées dans les appareils, les **taux de remplissage** atteindraient au mieux **66 %** (pour les appareils organisés en travées de trois fauteuils) ou **50 %** (pour les autres). Selon les données transmises par l’Association des transporteurs aériens internationaux (IATA), cela conduirait à une **perte économique** pour une grande majorité de transporteurs, qui nécessiterait une **augmentation de tarif comprise entre 14 et 24 %**, afin d’être compensée.

Les compagnies rappellent en outre que beaucoup d’avions bénéficient de **systèmes de recyclage de l’air** constitués de filtres « *High Efficiency Particulate Air* » (HEPA) identiques à ceux utilisés dans les blocs opératoires. Selon elles, ces filtres **limiteraient grandement les risques de contamination** et rendraient inutiles les mesures de distanciation physique.

Il est certain que la stratégie à adopter à bord devra s’appuyer sur **une étude scientifique fiable**, et non sur de simples considérations économiques. La capacité des systèmes de recyclage de l’air à éviter les contaminations

¹ Avis n°6 du Conseil scientifique Covid-19 20 avril 2020.

à bord doit donc être très **rapidement expertisée par l'État**. En tout état de cause, le caractère progressif de la reprise du trafic implique, dans un premier temps, des taux de remplissage limités. Dans l'attente et par précaution, les mesures de **distanciation physique** doivent donc être appliquées dans les **appareils modérément remplis**.

Proposition n° 2 : Évaluer la capacité des systèmes de régénération de l'air à éviter les contaminations à bord. Dans l'attente, appliquer les mesures de distanciation physique dans les appareils modérément remplis.

c) De nombreuses inconnues concernant les contrôles sanitaires à déployer dans les aéroports

Des règles de sécurité sanitaires devraient également être instaurées dans les **aéroports**.

Plusieurs pistes sont à l'étude, mais les inconnues demeurent nombreuses.

Des tests pourraient tout d'abord être rendus obligatoires **avant l'embarquement**. Ces tests pourraient être réalisés **dans les aérodromes**, avec un risque, cependant, de créer d'interminables files d'attente. Ils pourraient être également effectués par les passagers, **en amont de leur départ** ; ils leur reviendraient alors de présenter un certificat de contrôle sanitaire mis en place dans les aéroports. Néanmoins, **rien n'assure que les passagers seront réellement en mesure de se faire tester dans les heures précédant leur embarquement**.

L'option d'un contrôle à l'arrivée des passagers semble pour l'heure plus

II – À COURT TERME, UN SOUTIEN INDISPENSABLE POUR ÉVITER UNE ASPHYXIE GÉNÉRALE DU SECTEUR

a) Des aides à la trésorerie mises en place au début de la crise

De nombreux acteurs de l'aérien ont bénéficié, dès mars 2020, des **reports de cotisations sociales et du chômage partiel** mis en place par le Gouvernement. Le dispositif de **prêts garantis par l'État** a également été plébiscité par les entreprises de petite et moyenne taille, bien qu'il ait été porté à la connaissance de la commission par la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) que quelques structures

avancée. Elle pourrait s'organiser autour d'un **triptyque** : i) mise en place de **caméras thermiques** à l'arrivée des passagers ; ii) **test systématique** des personnes **suspectes** ; iii) **isolement** des personnes testées positives à proximité des aéroports. Cette option soulève néanmoins de **nouvelles interrogations** : du **personnel qualifié**, habilité à faire des tests, sera-t-il mis à disposition des aéroports ? Les aéroports pourront-ils se doter **des outils nécessaires**, et notamment des caméras thermiques ? Comment pourrait s'organiser, en pratique, l'isolement des cas positifs ?

Quoiqu'il en soit, une réflexion devra être menée pour garantir un **financement équitable de ces mesures**. À court terme, un financement intégral des dispositifs par la taxe d'aéroport, prélevée sur les billets, ne semble pas réellement envisageable, en raison du faible niveau de trafic. Une **avance de l'État**, avec un remboursement dans le temps des compagnies *via* la taxe d'aéroport, sera **a minima nécessaire** ; une répartition de la charge entre la puissance publique et les compagnies pourrait également être actée.

Proposition n° 3 : Pour le financement des mesures de contrôle sanitaire, prévoir, a minima, une avance de l'État avec un remboursement des compagnies via la taxe d'aéroport. Réfléchir dès à présent à d'éventuelles modalités de répartition du financement entre l'État et les compagnies.

« en difficulté » avant même le début de la crise avaient été déclarées inéligibles aux prêts garantis¹.

Au-delà de ces mesures transversales, des **reports de taxes et redevances** dues par

¹ Dans le cadre temporaire sur les aides d'État publié le 19 mars 2020, la Commission européenne a indiqué qu'une entreprise qui se trouvait, à la date du 31 décembre 2019, en difficulté au sens de la définition donnée au (18) de l'Article 2 du règlement UE n° 651/2014, ne peut pas recevoir d'aide au titre des dispositifs d'urgence comme celui des prêts garantis par l'État.

les compagnies aériennes ont été mis en place, pour un montant total estimé à **430 millions d'euros (M€)** :

– report sur 2021 et 2022 de la taxe de l'aviation civile et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dues de mars à décembre 2020 (200 M€) ;

– report sur 2021 et 2022 de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole et outre-mer et de la redevance océanique (ROC), dues de mars à décembre 2020 (80 M€) ;

– report de la redevance de route due d'avril à juillet 2020 acté par les États membres d'Eurocontrol. Les remboursements seront échelonnés de novembre 2020 à août 2021 (150 M€).

Enfin, quelques aéroports ont également annoncé avoir pris des mesures de soutien de leurs entreprises clientes. C'est notamment le cas d'Aéroports de Paris (ADP), qui depuis mi-mars 2020, applique une **exonération du paiement de la redevance de stationnement** pour les avions immobilisés, ainsi qu'une **exonération des loyers et des charges locatives** des locaux inoccupés et situés dans les terminaux fermés.

b) Un soutien spécifique à Air France-KLM

Après plusieurs semaines de négociations, le Gouvernement a annoncé, le 24 avril dernier, l'octroi à Air France-KLM de **prêts de 7 milliards d'euros**. Cette aide comprend **4 milliards d'euros de prêts bancaires garantis à 90 % par l'État** et **3 milliards de prêt direct de l'État**¹. Les Pays-Bas – actionnaire à 14 % du groupe, contre 14,5 % pour l'État français – ont également annoncé vouloir apporter **2 à 4 milliards d'euros** à Air France-KLM, sans donner plus de précisions. Le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, a affirmé que le soutien de l'État français était **conditionné à l'amélioration de la rentabilité d'Air France**, via l'accélération de son « *plan de transformation* ». Ce plan devrait se traduire par la réduction des vols intérieurs opérés par la compagnie et un

plan de départs volontaires. Le Gouvernement a également enjoint Air France à lui présenter un **plan de réduction de ses émissions de CO2** (voir *infra*).

Cette aide à la trésorerie, aussi nécessaire qu'elle soit, **pourrait ne pas être suffisante** pour le groupe qui devra faire face, à moyen terme, à d'importantes échéances. Deux options principales se présentent au Gouvernement : la **montée en capital**, d'une part ; la **nationalisation**, qui impliquerait une prise de contrôle par l'État sur le groupe Air France-KLM, d'autre part. La première option semble, pour l'heure, préférable et plus réaliste. Elle permettrait à l'État d'accompagner Air France dans le transport aérien de demain, tout en laissant à l'équipe dirigeante l'autonomie nécessaire à la reconstruction. Une **concertation avec l'État néerlandais** sera en tout état de cause indispensable

Proposition n° 4 : Si nécessaire, à moyen terme, prévoir une montée au capital de l'État dans Air France-KLM.

c) Remboursement des vols annulés : trouver un équilibre entre protection du pavillon national et droit du consommateur

Le **règlement européen** sur le dédommagement des vols annulés² contraint les compagnies aériennes à un remboursement en euros des passagers, dans un délai restreint de sept jours. L'ensemble des acteurs auditionnés a considéré que **la pleine application de ces règles serait fatale pour le pavillon français**.

C'est pourquoi la commission a **adressé un courrier** à M. Djebbari le 20 avril dernier, lui demandant d'engager en urgence des négociations européennes pour réviser ce règlement, afin de permettre, de manière dérogatoire, un dédommagement des consommateurs par la **remise d'avoirs valables plusieurs mois**.

¹ Prélèvements sur les 20 milliards d'euros ouverts sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

Pourtant, afin de trouver un équilibre satisfaisant entre protection du pavillon français et respect du droit du consommateur, il est indispensable que la **solvabilité des avoirs remis soit assurée**. C'est pourquoi la commission a également demandé au Gouvernement d'étudier la **mise en place d'un fonds de garantie**, afin d'assurer le **remboursement par la puissance publique des billets en cas de faillite d'une compagnie**.

Proposition n° 5 : Réviser en urgence le règlement européen relatif au remboursement des vols annulés et mettre en place un fonds de garantie par l'État afin de rassurer les passagers sur la solvabilité des avoirs remis.

d) Compenser les pertes des aéroports français au titre des missions de sûreté et de sécurité

Selon l'Union des Aéroports Français (UAF), parmi les aéroports accueillant en temps normal du transport de passagers, rares sont ceux qui ont intégralement fermé leurs portes. L'essentiel des structures ont été **placées « en veille, ré-ouvrant ponctuellement, avec des préavis parfois très courts (une à deux heures) pour accueillir des vols de secours, de la gendarmerie... »**. En dépit du gel du trafic, certaines **activités de sécurité et de sûreté**

ont donc dues être maintenues sur les sites.

Cette situation place les aéroports français dans une situation particulièrement délicate. Les **activités** de sécurité et de sûreté sont en effet financées par la **taxe d'aéroport**, prélevée sur les billets d'avions. Faute de trafic aérien, les aéroports se trouvent donc privés de financement : selon l'UAF, la **baisse des recettes** s'élèverait à environ **300 millions d'euros pour 2020**. À court terme, il semble donc inévitable que l'État **apporte son concours au financement des activités de sûreté et de sécurité**, lorsque la situation financière de l'aéroport l'exige et tant que la taxe d'aéroport ne permettra pas d'apporter les ressources nécessaires. Il reviendra à la DGAC **d'évaluer**, au préalable et au cas par cas, le **montant des déficits des aéroports** au titre de ces missions régaliennes.

Proposition n° 6 : Évaluer les déficits des aéroports au titre des missions de sécurité et de sûreté et compenser ces pertes, au cas par cas, lorsque la situation financière de l'aéroport l'exige et tant que la taxe d'aéroport ne permettra pas d'apporter les ressources nécessaires.

III – UN ÉTAT STRATÈGE QUI PROJETTE LE SECTEUR DANS LE TRANSPORT AÉRIEN DE DEMAIN, COMPATIBLE AVEC LES OBJECTIFS CLIMATIQUES DE LA FRANCE

Dans un rapport paru le 22 avril 2020¹, le Haut conseil pour le climat (HCC) s'est inquiété des **risques de relance « grise »** et a appelé le Gouvernement à « **subordonner les mesures budgétaires et fiscales** » à l'adoption de plans d'investissement compatibles avec les engagements climatiques de la France. Le HCC a également invité les pouvoirs publics à « **transformer plutôt que sauvegarder à tout prix et à n'importe quel coût** ». Le rapport cible notamment le **secteur aérien, responsable de 5 %** du total des émissions

françaises de gaz à effet de serre et dont l'impact pourrait largement croître en raison de la **hausse envisagée du trafic** (estimation, avant la crise, d'une moyenne annuelle mondiale de +3,5 % an, soit un **doublément du nombre de passagers d'ici 2037**²).

Comme le Haut conseil pour le climat, la commission considère que les pouvoirs publics commettraient une **erreur historique s'ils ne profitaient pas de la crise actuelle pour bâtir un modèle nouveau**. Les circonstances appellent à un **changement**

¹ Haut conseil pour le climat, Climat, santé: mieux prévenir, mieux guérir, avril 2020.

² Source : IATA.

¹ Actuellement 81 États se sont déclarés volontaires pour participer à la première phase et représentent d'ores et déjà plus de 76,6 % de l'activité aérienne internationale.

² À l'exception d'un certain nombre d'États exemptés (notamment les pays les moins développés, les plus enclavés et ceux dont le transport aérien est le moins mature).

de paradigme, à sortir de la concurrence effrénée et de la guerre des prix, qui ont entraîné, depuis vingt ans, le secteur aérien sur une voie non durable. Cette concurrence féroce a d'ailleurs, dans le même temps, contribué au **déclin du pavillon français**, dont les parts de marché se sont significativement réduites face à la croissance des compagnies à bas coûts¹.

La commission en appelle donc à un **retour de l'État stratège** pour accompagner le pavillon national, vers le transport aérien de demain, plus soutenable et compatible avec les objectifs climatiques de notre pays.

a) Accompagner les aides directes à Air France d'engagements forts en matière environnementale

L'article 22 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020² prévoit une obligation de remise au Parlement d'un **rapport évaluant la compatibilité de la stratégie** des entreprises nationales aidées par l'État avec la **stratégie nationale bas carbone** et détaillant les moyens associés pour atteindre ces objectifs. C'est sur ce fondement que le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, a annoncé, le 24 avril dernier, qu'Air France devrait remettre au Gouvernement un **plan de réduction de ses émissions de CO2**, sans qu'une date de remise ne soit précisée.

Cette conditionnalité de l'aide apportée à Air France est **bienvenue** : elle permettra à l'État **d'accompagner la compagnie nationale dans sa transformation environnementale**. Pour ce faire, ce plan devra faire l'objet d'une **co-construction**. Une équipe, rassemblant par exemple des fonctionnaires de la DGAC et de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGE), pourrait être créée et **servir de point de contact et de dialogue** entre l'administration et Air France.

¹ La part des transporteurs français dans le trafic de passagers s'établissait en 2018 à 41 %, soit un tiers de moins qu'il y a vingt ans. Ces dernières années, la concurrence des compagnies à bas coût a été particulièrement féroce : leur part dans le trafic total est ainsi passé de 30 % en 2015 à 35 % en 2018 (source : DGAC).

² Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Il pourrait être attendu du plan stratégique d'Air France **plusieurs éléments devant être transmis par l'entreprise à l'État d'ici la fin de l'année**.

– À court terme, et avant même la publication du plan, le groupe pourrait s'engager à une **remise en service prioritaire de ses avions les plus sobres**.

Le plan pourrait également prévoir un **volet relatif au renouvellement des flottes** : l'État pourrait accompagner cet effort en ciblant, pour chaque catégorie d'appareils, un **certain niveau de carburant par km/passager** audessus duquel la **sortie de flotte serait systématisée**.

– Air France pourrait également se donner une trajectoire ambitieuse **d'incorporation de biocarburants**, *a minima* aux niveaux fixés par la feuille de route gouvernementale (voir *infra*).

– Le plan devrait en outre **définir les modalités de restructuration du réseau intérieur d'Air France** et de ses filiales, en envisageant un **déclin progressif des lignes radiales**, concurrencées³ avant la crise par l'offre ferroviaire, moins polluante. Cette voie semble d'autant plus **inévitabile**, que la crise pourrait **ancrer durablement le télétravail**, limitant les besoins de déplacement professionnel sur une journée permis par l'avion.

Proposition n° 7 : Dans le plan de réduction des émissions de CO2 transmis par Air France à l'État, inscrire des engagements ambitieux en matière de renouvellement des flottes, d'incorporation de biocarburants, ou encore de restructuration du réseau intérieur.

b) Renforcer l'ambition de la France en matière de biocarburants durables

L'**ambition** fixée par la feuille de route gouvernementale sur les biocarburants, lancée au début de l'année, doit être **renforcée**. Cette feuille de route fixe une trajectoire de substitution du kérosène fossile par des biocarburants durables de 2 % en 2025, de 5 % en 2030 et de 50 % en 2050. Les objectifs à court et moyen terme doivent être accrus.

³ En 2019, sur le réseau intérieur, Air France réalisait 200 millions d'euros de perte.

L'appel à manifestation d'intérêt (AMI), lancé par le Gouvernement « pour identifier les projets d'investissement dans des unités de production de biocarburants à destination de l'aéronautique », pourrait servir de support à cette ambition. Il est donc **primordial que cet AMI soit maintenu en dépit de la crise sanitaire** et qu'il puisse aboutir, le plus rapidement possible, à des projets d'investissement, qui pourraient faire l'objet d'un soutien spécifique à la relance.

Proposition n° 8 : Renforcer l'ambition de la feuille de route sur les biocarburants durables. Dans le cadre de l'AMI, identifier des projets d'investissement, qui pourraient faire l'objet d'un soutien spécifique à la relance.

c) Faire de la redéfinition du modèle aérien mondial une priorité absolue de la diplomatie climatique de la France

Les contreparties environnementales demandées au pavillon français pourraient devenir un **avantage comparatif** si la France entraînant ses partenaires européens et internationaux sur le chemin d'un transport aérien plus durable. La redéfinition du modèle aérien mondial doit donc devenir une **priorité absolue de la diplomatie climatique du pays dans les mois et années à venir.**

Si aucune piste ne doit être écartée, à court et moyen terme, la **priorité doit être donnée au maintien du programme CORSIA**, qui constitue aujourd'hui le seul dispositif environnemental contraignant applicable à l'aérien à l'échelle mondiale. Mis en place en 2018 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI),

CORSIA est un système d'obligation d'achat de crédits de compensation des **émissions de CO2 supérieures au niveau des émissions de l'année 2020**. Le mécanisme prévoit deux phases de mise en œuvre : une première phase entre 2021 et 2026, reposant sur le volontariat¹, une seconde phase à partir de 2027 où le dispositif s'appliquera de façon universelle².

L'IATA a déjà demandé à ce que **les seuils de référence soient fixés en fonction des niveaux d'émissions d'avant la pandémie**. Alors que le trafic pourrait mettre longtemps avant de retrouver son niveau d'avant crise, cela **reviendrait à vider CORSIA de son contenu**. Au contraire, en maintenant 2020 comme année de référence, le programme se doterait d'une **ambition nouvelle**, contraignant le secteur à compenser une partie importante de ses émissions.

Pour renforcer leur position dans ces négociations, les États européens pourraient **agiter le spectre d'une intégration de l'ensemble des vols internationaux dans le marché des droits à polluer ETS** (système communautaire d'échange de quotas d'émission), **limité depuis 2012 aux seuls vols intra-européens**. C'est déjà cette menace qui avait poussé certains États, comme les États-Unis, à concéder aux Européens la mise en place du programme CORSIA.

Proposition n° 9 : Maintenir les règles actuelles du programme CORSIA prévoyant une compensation des émissions supérieures aux niveaux enregistrés en 2020.

IV – UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PAR L'AÉRIEN À ADAPTER À LA CRISE SANITAIRE ET À SES CONSÉQUENCES

a) Adapter et accroître, si nécessaire, le soutien aux lignes d'aménagement du territoire (LAT)

Les **lignes d'aménagement du territoire (LAT)**, lignes aériennes sous obligation de service public (OSP), faisant l'objet de subventions des collectivités territoriales et de l'État, sont des **outils indispensables**

au désenclavement dans des territoires ne disposant pas d'une offre ferroviaire satisfaisante. À ce titre, la continuité territoriale impose une **reprise progressive de l'activité des compagnies opérant sur ces LAT**.

¹ Actuellement 81 États se sont déclarés volontaires pour participer à la première phase et représentent d'ores et déjà plus de 76,6 % de l'activité aérienne internationale.

² À l'exception d'un certain nombre d'États exemptés (notamment les pays les moins développés, les plus enclavés et ceux dont le transport aérien est le moins mature).

Pour ce faire, après concertation avec les collectivités territoriales concernées, les arrêtés fixant les **obligations de service public doivent rapidement être modifiés** par l'État, afin de garantir la desserte de ces territoires, tout en **calibrant le service à la demande**, nécessairement réduite en cette période de crise sanitaire. Le nombre de **rotations journalières et hebdomadaires doit tout particulièrement être adapté**, d'autant plus, que le transport interrégional et interdépartemental sera, dans un premier temps, restreint aux seuls déplacements familiaux et professionnels impérieux. Un **calendrier d'évolution des offres**, prévoyant une remise en service progressive des LAT, pourrait être publié et régulièrement mis à jour.

Par ailleurs, l'affaiblissement du réseau intérieur d'Air France pourrait **rendre nécessaire l'ouverture de nouvelles LAT**. À cet égard, il est donc nécessaire que l'État **maintienne** et le cas échéant, **accroisse**, le **soutien financier à ces lignes** prévu par la Stratégie nationale du transport aérien. Selon la trajectoire prévue par cette Stratégie en 2019, les moyens alloués aux LAT devaient atteindre **25 millions d'euros en 2022**, contre seulement 11,7 millions en 2018, 16,5 millions en 2019 et 19,9 millions en 2020.

Proposition n° 10 : Garantir la remise en service progressive des lignes d'aménagement du territoire existantes en adaptant les arrêtés fixant les obligations de service public. Maintenir et, le cas échéant, accroître le soutien aux LAT prévu par la Stratégie nationale du transport aérien.

b) Garantir la continuité territoriale avec les territoires ultra-marins

Depuis le début du confinement, la continuité territoriale entre la France et les territoires ultra-marins a été principalement assurée par **Air France¹** et **Air Austral²**.

¹ Un vol par semaine vers Cayenne et Saint-Denis de La Réunion et deux vols par semaine vers Fort-de-France et Pointe-à-Pitre

² Maintien de vols avec Paris-Réunion et Réunion-Mayotte.

D'autres **compagnies** desservant les outre-mer (Air Caraïbes, French Bee, Corsair...) ont **stoppé** leurs activités. Certaines d'entre elles ont déjà annoncé vouloir **reprendre le trafic de passagers dès le mois de mai**.

Un **maintien à flot** des compagnies assurant la connexion entre la métropole et les territoires ultra-marins, et entre les territoires ultra-marins, sera **incontournable pour garantir la continuité territoriale de notre pays**. Des **prêts garantis** pourraient être accordé par l'État, au cas par cas. L'État devra, en contrepartie, réclamer aux compagnies aidées des **engagements fermes de modération tarifaire**.

Proposition n° 11 : Si nécessaire, aider par des prêts garantis les compagnies indispensables à la connexion entre la métropole et les territoires ultra-marins, et entre les territoires ultra-marins. Fixer en contrepartie des engagements fermes de modération tarifaire.

c) Adapter le maillage aéroportuaire français à la reconstruction du réseau post-Covid-19

Dans les mois et années à venir, les compagnies aériennes vont **profondément redéfinir leur stratégie** : le « **réseau va être intégralement reconstruit** » prévient l'UAF. Certaines **liaisons** pourraient ainsi être **remises en cause** et l'avenir de structures aéroportuaires pourrait être bouleversé.

Les **régions**, cheffes de file en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, devront **adapter leur stratégie aéroportuaire à cette nouvelle donne**. Pour les régions n'ayant pas encore adopté une telle stratégie, il convient qu'elles se saisissent, plus que jamais, de leur compétence en la matière, le cas échéant avec un soutien des services compétents de l'État, comme le préconisait un rapport sénatorial de 2019 sur l'aménagement du territoire par le transport aérien¹. Ces **schémas régionaux** permettront de **développer des synergies**, d'éviter des concurrences non optimales entre plateformes, et **d'envisager des**

reconversions d'aérodromes vers des activités autres que le transport de passagers (activités de maintenance, de formation ; activités industrielles...). Les collectivités territoriales pourront ainsi accompagner, à l'échelle locale, le secteur vers le transport aérien de demain.

Proposition n° 12 : Adapter, si elles existent, les stratégies aéroportuaires régionales à la nouvelle donne du transport aérien et accompagner les régions ne disposant pas encore d'une telle stratégie à se saisir pleinement de leur compétence.



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



Mme Nicole Bonnefoy
Référente Situation du transport aérien
Socialiste et Républicain – Charente

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable - Téléphone : 01.42.34.23.20

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Page dédiée au suivi de la crise Covid-19 - [Cliquer ici](#)

¹ Rapport n° 734 (2018-2019) de Mme Josiane Costes, Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires, fait au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, septembre 2019.