



17 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS TRANSPORTS AÉRIENS

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 17 novembre 2020, le rapport pour avis de Mme Evelyne Perrot sur le projet de loi de finances pour 2021 sur les crédits relatifs aux transports aériens, profondément affectés par la crise sanitaire de Covid-19.

La baisse importante des recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui retrace les crédits relatifs aux activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), conduira à une hausse inévitable de son endettement. En dépit de cette situation, la rapporteure salue la volonté de la DGAC de maintenir son effort d'investissements – qui permettra de moderniser le contrôle aérien et, en retour, d'accroître la performance environnementale des vols – associé à une maîtrise accrue des dépenses.

Néanmoins, au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, elle appelle l'État à jouer son rôle de garant de la continuité territoriale du pays par un accroissement de son soutien aux lignes d'aménagement du territoire (LAT), afin de compenser le coût supporté par les collectivités territoriales en 2020 en raison de la crise sanitaire. La commission a adopté un amendement allant dans ce sens.

Par ailleurs, la rapporteure demande à ce que l'État tire les conséquences de la baisse des recettes affectées au financement de la sûreté et de la sécurité dans les aéroports et des travaux d'insonorisation à leur proximité, en accordant une avance sur la taxe d'aéroport et une compensation sur la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA). En particulier, l'absence de compensation des pertes de recettes de TSNA porterait un préjudice sévère à une politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien par les riverains. La commission a adopté deux amendements allant dans ce sens.

Malgré ces réserves, la commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2021.

Présentant plus largement les perspectives d'évolution pour les années à venir, la rapporteure a rappelé que les soutiens accordés au secteur ne devaient pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur l'empreinte environnementale du transport aérien et d'actions fermes à mener pour la contrôler et la réduire.

En raison de la crise sanitaire de Covid-19, le trafic a connu un recul majeur et inédit, qui devrait se prolonger en 2021.

- En 2020 : prévision de baisse de 60 %¹ à 70 %² par rapport à 2019 ;
- En 2021 : prévision de baisse de 30 %³ à 50 %⁴ par rapport à 2019.

Le retour au niveau de trafic de 2019 n'est pas attendu avant 2024, dans le scénario le plus optimiste, et 2029, dans le scénario le plus pessimiste⁵.

¹ Estimation DGAC transmise début octobre.

² Chiffre évoqué par plusieurs représentants du secteur lors des auditions organisées par la rapporteure.

³ Estimation DGAC transmise début octobre.

⁴ Chiffre évoqué par plusieurs représentants du secteur lors des auditions organisées par la rapporteure.

⁵ Source : Eurocontrol.

1. LES CRÉDITS ET RECETTES ASSOCIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN, À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

A. UN BUDGET ANNEXE AFFECTÉ PAR LA CRISE DE COVID-19

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (**BACEA**) retrace les crédits relatifs aux activités de la direction générale de l'aviation civile (**DGAC**).

Il est composé de **trois programmes distincts** :

- le **programme 612 « Navigation aérienne »**, destiné au financement des activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de rendre les services de la navigation aérienne sur le territoire national et dans les espaces aériens confiés à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ;
- le **programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »**, qui regroupe les crédits de l'ensemble des fonctions supports de la DGAC (finances, systèmes d'information, ressources humaines, logistique) ;
- le **programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »**, qui porte les crédits relatifs à l'exercice des compétences de la DGAC en matière de régulation économique, de développement durable et de respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables, en particulier en matière de sécurité et de sûreté.

1. Des recettes directement affectées par la chute du trafic

L'**arrêt brutal du trafic aérien** lors du premier semestre 2020 et sa lente reprise affectent tout particulièrement les **recettes du budget annexe**, par ailleurs obérées par les mesures de soutien aux compagnies aériennes leur permettant de reporter le paiement des taxes et des redevances¹.

La loi de finances pour 2020 prévoyait des recettes d'exploitation atteignant 2,067 milliards d'euros. Ce niveau de recettes devrait au final être **inférieur de 80 % à cette prévision** (440 millions d'euros, selon les dernières estimations réalisées à la mi-août).

La lente reprise du trafic ne devrait **pas conduire à une amélioration marquée de la situation pour l'exercice 2021** : les recettes pourraient ainsi être **inférieures d'un tiers** (1,509 milliard d'euros) aux recettes encaissées en 2019, dans l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'une prévision de trafic inférieure à **30 %** du trafic constaté en 2019.

Dans la réponse au questionnaire adressé par la commission, la DGAC reconnaît que « *cette prévision doit être considérée avec une extrême prudence au regard des fortes incertitudes et devra être mise en regard de la dynamique de reprise du trafic en 2021, notamment lors de la période estivale* ». Les recettes effectives du BACEA en 2021 dépendront également « *de la capacité des compagnies aériennes à honorer leurs paiements, celle-ci étant directement liée au niveau de trésorerie dont elles disposent donc, en particulier, à la reprise des réservations liée l'évolution de la crise sanitaire* ».

2. Malgré la crise, le maintien d'une stratégie pertinente associant effort d'investissements et maîtrise accrue des dépenses

En 2021, le montant total des **dépenses du BACEA** s'élèvera à **2,272 milliards d'euros**, en hausse de 131 millions d'euros par rapport à celui retenu dans la précédente loi de finances (2,141 milliards d'euros).

Cette hausse est largement imputable **aux effets de la crise sanitaire**. Pour faire face à la chute brutale des recettes du budget annexe, le **droit de recours à l'emprunt** a été majoré par les deux lois de finances rectificatives adoptées au cours du premier semestre 2020 et porté à hauteur de 1,25 milliard d'euros². Il résulterait des emprunts ainsi permis par le législateur un niveau

¹ Voir *infra*.

² La quatrième loi de finances rectificative prévoit en complément une avance de 200 millions d'euros pour compenser les baisses de recettes du budget annexe.

d'endettement important sur l'exercice 2020 (+ 1,4 milliard d'euros) pour atteindre un **encours total, à la fin de l'année, de 2,1 milliards d'euros.**

Cet endettement largement accru se traduit d'ores et déjà par un **renchérissement du coût de la dette de 135 millions d'euros en 2021**, dont 115 millions pour le remboursement du capital et 20 millions pour le remboursement des intérêts de la dette.

Pour le reste, le BACEA 2021 s'inscrit dans la **dynamique pertinente** engagée lors des exercices précédents, associant **effort d'investissements et effort de modernisation**, afin d'améliorer les performances du contrôle aérien, permettant notamment une amélioration de la performance environnementale des vols, et **maîtrise accrue des dépenses.**

Le Gouvernement considère que la crise sanitaire et ses conséquences sur le secteur aérien ne doivent **pas remettre en cause la modernisation des systèmes de navigation aérienne** portée par la DGAC dans le cadre du Ciel unique européen. Ainsi, si le projet de loi de finances prévoit un recul de 13 millions d'euros des crédits d'investissements inscrits dans le programme 612 « Navigation aérienne » (271 millions d'euros, contre 284 lors du PLF 2020), cette baisse sera plus que compensée par le report de 50 millions d'euros de crédits de paiement de l'exercice 2020 sur l'exercice 2021, non consommés en raison de la crise sanitaire, qui portera en pratique les crédits d'investissement du programme 612 à 321 millions d'euros. Surtout, le projet de loi de finances prévoit une **augmentation des autorisations d'engagement, atteignant 341 millions d'euros.** Ces autorisations d'engagement ont vocation à financer divers programmes de modernisation, à l'instar du programme **SYSAT** (modernisation des systèmes des tours de contrôle et des centres d'approche). La rapporteure rappelle que la modernisation du contrôle aérien permettra notamment d'améliorer la **performance environnementale des vols**, en favorisant par exemple les approches en descente continue, qui permettent d'éviter au maximum les phases de vol en palier et de réduire ainsi la sollicitation des moteurs.

Cet effort d'investissements s'accompagne d'une **maîtrise accrue des dépenses.** D'une part, le report du protocole social 2020-2024, dont la négociation est suspendue en raison de la crise sanitaire, diminuera les dépenses de personnel de 6 millions d'euros. D'autre part, le projet de loi de finances vise également une **plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement**¹.

3. Après plusieurs années d'efforts d'assainissement, une hausse inévitable de l'endettement

Fin 2019, l'encours de la dette du BACEA atteignait **667 millions d'euros.** Un important effort a contribué à **diviser cet endettement par deux en cinq ans** : fin 2014, la dette du budget annexe culminait à 1,281 milliard d'euros.

Le ralentissement très fort du trafic et la chute brutale des recettes ont d'ores et déjà contribué à accroître l'endettement du budget annexe (+ 1,4 milliard d'euros sur l'exercice 2020) qui devrait **atteindre 2,1 milliards d'euros à la fin de l'année.**

La lente reprise du trafic aérien – dont le retour à la normale n'est pas attendu au mieux avant 2024 – devrait conduire la DGAC à recourir à nouveau à l'emprunt dans les années à venir. L'encours pourrait atteindre **2,6 milliards fin 2021.**

Cette hausse de l'endettement est **inévitable** : il apparaît aujourd'hui inconcevable d'accroître les tarifs des redevances de navigation aérienne, ce qui pénaliserait plus encore les compagnies aériennes dans leur reprise d'activité.

Les efforts de désendettement ne pourront donc être **amorcés qu'à la reprise du trafic.** Cette consolidation sera **indispensable** : elle permettra au BACEA de disposer de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, dégagées ces dernières années au prix d'efforts importants de désendettement.

¹ Diminution de 2 millions d'euros sur le programme 612 ; augmentation de 3 millions d'euros sur le programme 613, principalement imputable à une mesure de transfert ; diminution de 1 million d'euros sur le programme 614.

B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT À MAINTENIR POUR GARANTIR LE DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES PAR L'AÉRIEN

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 *via* des crédits ne relevant pas du BACEA mais du **programme 203** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Comme l'a rappelé un récent rapport sénatorial¹, les LAT constituent dans certains territoires des **outils indispensables au désenclavement et à la cohésion des territoires**, en raison de l'absence d'alternatives ferroviaires ou routières.

1. Une augmentation modérée du soutien aux lignes d'aménagement du territoire

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une **légère augmentation des crédits de paiement (+ 0,6 million d'euros)** affectés aux LAT, pour atteindre 19,97 millions d'euros.

Liaison	Soutien financier de l'État en 2021 (CP en M€)
Agen – Paris	0,30
Aurillac – Paris	2,30
Brive – Paris	1,26
Castres – Paris	1,20
La Rochelle – Poitiers – Lyon	0,62
Le Puy – Paris	0,60
Limoges – Lyon	0,89
Limoges – Paris	0,83
Quimper – Paris	1,17
Rodez – Paris	1,37
Tarbes – Paris	0,40
Aides sociales Guyane	1,50
Saint-Pierre-et-Miquelon	3,231
Strasbourg – Amsterdam	1,90
Strasbourg – Madrid	1,34
Strasbourg – Munich	1,07
Total	19,97

Selon la trajectoire prévue par la Stratégie nationale du transport aérien annoncée en 2019, ces crédits **devaient représenter près de 25 millions d'euros en 2022**.

¹ « Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires », rapport de Mme Josiane Costes, au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, septembre 2019.

2. Un équilibre financier bouleversé par la crise sanitaire, appelant à un soutien de l'État au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés

La crise sanitaire a mis à l'arrêt un nombre important de lignes d'aménagement du territoire. Si le trafic est modérément reparti à la hausse à la fin du printemps et à l'été, il s'effondre aujourd'hui en raison des nouvelles mesures de confinement annoncées fin octobre.

Depuis le début de la crise, l'État et les collectivités territoriales ont donc dû déroger aux cahiers des charges fixant les obligations de service public des compagnies aériennes, qui imposent, en temps normal, un nombre minimal de rotations par jour. Jusqu'au nouveau confinement annoncé fin octobre, cette dérogation a permis, pour la plupart des lignes, la réalisation au minimum de 3 fréquences hebdomadaires au lieu de 2 à 3 fréquences quotidiennes en situation normale. Les vols non réalisés par rapport au programme minimum fixé par les obligations de service public pour chacune des LAT ne sont donc pas considérés comme imputables au transporteur et ne font donc pas l'objet de pénalités financières.

La réduction d'activité ainsi permise, associée aux divers dispositifs d'aides au transport aérien (notamment le report de paiement des taxes et de redevances aériennes) et d'aides générales aux entreprises françaises (chômage partiel, prêts garantie par l'État...) mises en place depuis le début de la crise sanitaire, contribue à couvrir les coûts variables et de personnel des compagnies aériennes, normalement pris en charge par les recettes d'exploitation.

Les coûts fixes des compagnies aériennes doivent cependant continuer à être financés. L'État a donc décidé de maintenir sa contribution financière aux LAT. Les collectivités territoriales sont également contraintes de maintenir les subventions tout au long de l'année 2020, malgré la faiblesse – voire l'absence pendant les périodes de confinement – de service rendu.

La rapporteure estime qu'il revient à l'État d'assurer pleinement son rôle de garant de la continuité territoriale de notre pays et d'en supporter la responsabilité, y compris financière. Le maintien de son soutien aux LAT pour l'année 2020 était indispensable, mais s'avère insuffisant. Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020, période pendant laquelle la connectivité n'a pu être assurée. C'est le sens d'un amendement proposé par la rapporteure, qui vise à accroître en 2021 de 10 millions d'euros les moyens alloués par l'État aux lignes d'aménagement du territoire.

Il reviendra à l'État de déterminer, au cas par cas et de manière équitable, la répartition de cette enveloppe, en tenant compte de la part aujourd'hui supportée par les territoires et du volume de prestation réalisé par les compagnies sous obligation de service public lors de l'année 2020.

Par ailleurs, la rapporteure appelle l'État à accentuer la pression sur la Commission européenne, afin qu'elle rende le plus rapidement possible sa décision quant à la conformité de l'exonération de l'accroissement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, voté lors de la loi de finances pour 2020, pour les passagers des LAT, mais également pour ceux embarqués dans les vols entre la Corse et le continent, entre la métropole et les outre-mer ainsi qu'entre les départements et collectivités d'outre-mer.

C. COMPENSER LES PERTES DE RECETTES DE LA TAXE SUR LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES ET DE LA TAXE D'AÉROPORT

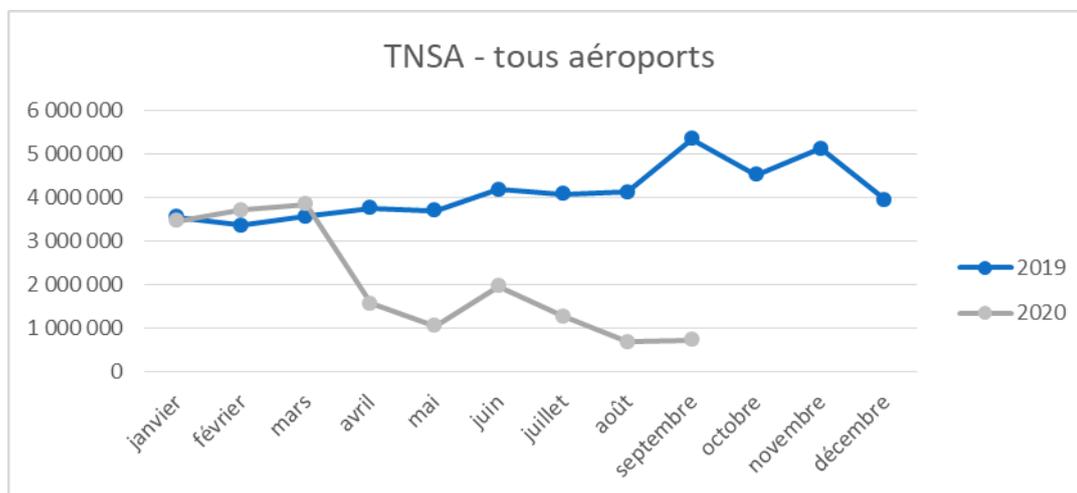
1. Pour ne pas porter préjudice aux travaux d'insonorisation entreprises par les riverains des aéroports, compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes

Selon un mécanisme « pollueur-payeur », la taxe sur les nuisances sonores aériennes¹ (TSNA) est collectée en vue de financer les aides versées aux riverains des aéroports¹ et, dans

¹ Article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

la limite des deux tiers, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou des avances qu'elles ont consenties pour financer des **travaux de réduction des nuisances sonores**.

En raison de la chute du trafic aérien, c'est **tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes qui est aujourd'hui remis en cause** : les recettes de la taxe connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021.



Évolution des recettes de TSNA en 2019 et 2020. Source : Acnusa.

Dans l'hypothèse d'une **baisse de 65 % du trafic en France par rapport à l'année précédente**, le montant total des recettes de la TNSA pourrait ainsi **s'établir à 20 millions d'euros pour 2020**, contre une prévision initiale de 55 millions d'euros. En **2021**, dans l'hypothèse d'un trafic inférieur à 30 % de celui constaté en 2019, retenu par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial, le montant de la taxe pourrait atteindre 38 millions d'euros. En réalité, en s'appuyant sur les dernières prévisions envisagées depuis l'annonce du deuxième confinement (- 50 % de trafic), le produit de la TSNA **pourrait ne pas dépasser les 25 millions d'euros**.

La rapporteure regrette vivement **qu'aucune mesure de compensation n'ait été envisagée par le Gouvernement**, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives soumises au Parlement depuis le début de la crise sanitaire. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation offerte aux riverains des aéroports concernés, politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien et au financement des opérations à venir.

L'absence de compensation de l'État est d'autant moins compréhensible que le Gouvernement s'était engagé à **augmenter la taxe de 10 millions d'euros par an** pour permettre d'accélérer la réalisation des programmes, accusant aujourd'hui un **retard manifeste et inacceptable pour les populations et les collectivités concernées** : ainsi, hormis à Lyon ou à Nice, les plans de gêne sonores mis en place au début des années 2000 ne sont aujourd'hui réalisés qu'à 50 % ou 60 % ! Ces retards s'expliquent aujourd'hui principalement par le **manque de financements**.

Un amendement de la rapporteure vise donc à ce **que l'État compense à hauteur de 75 millions d'euros la perte des recettes de TSNA**.

Elle se satisfait en revanche de l'amendement introduit à l'Assemblée nationale² permettant à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) de **conserver douze emplois en équivalent temps plein (ETP)**, alors que le projet de loi initial visait à abaisser ses moyens à 11 ETP.

¹ Sont concernés les aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé 20 000 mouvements lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360C/AN/3001.pdf>

2. Pour préserver la trésorerie des aérodromes, accorder une avance pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport

La **taxe d'aéroport**¹ est due par toute entreprise de transport aérien en vue de financer les services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Son **produit est reversé aux exploitants d'aérodromes**.

La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont **mis en péril ce système de financement des activités de sécurité et de sûreté**. Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat², la **troisième loi de finances rectificative** pour 2020³ a donc prévu le versement **d'avances** par l'État aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité, à hauteur de **300 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. Cette enveloppe devrait bénéficier à **89 aéroports**.

Un **déficit résiduel de 50 à 150 millions d'euros** est attendu pour la fin de l'année. Selon la DGAC, un déficit avoisinant les **560 millions d'euros** pourrait même être observé d'ici la fin de l'année 2021 « *dans le scénario de recouvrement le moins favorable* ». Dans la réponse transmise par la DGAC à la commission, il est ainsi estimé qu'une **avance additionnelle** en faveur des aéroports de l'ordre de **350 millions d'euros devrait être envisagée**.

La rapporteure s'étonne qu'aucune mesure n'ait donc été inscrite dans le quatrième projet de loi de finances rectificative présenté début novembre par le Gouvernement ou dans le présent projet de loi de finances. L'absence d'avance supplémentaire fait peser un **risque de trésorerie majeur pour les plateformes aéroportuaires**, particulièrement pour les plus petites d'entre elles. La rapporteure constate qu'une **avance devra pourtant être consentie, tôt ou tard**, et qu'aucun autre véhicule juridique n'est pour l'heure identifié pour inscrire cette avance d'ici le début 2021. Ce **constat semble d'ailleurs partagé par la DGAC**, qui estime dans la réponse au questionnaire transmis par la commission que « *l'inscription en loi de finances pour 2021 apparaîtrait le vecteur le plus approprié pour répondre à la dégradation des trésoreries des aéroports alors que les exploitants continuent de préfinancer les dépenses liées aux missions régaliennes* ».

Un **amendement** de la rapporteure vise donc à ce que l'État **accorde une avance de 350 millions d'euros au titre des dépenses de sûreté-sécurité des aérodromes pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport**.

¹ Article 1609 *quater* du code général des impôts.

² Communication de Mme Nicole Bonnefoy, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « Épidémie de Covid-19 : 12 propositions pour reconstruire un transport aérien sûr et durable », 30 avril 2020.

³ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

2. PERSPECTIVES : UNE CONFIANCE À RÉTABLIR, POUR RECONSTRUIRE UN TRANSPORT AÉRIEN SÛR ET DURABLE

A. RÉTABLIR LA CONFIANCE DANS LE TRANSPORT AÉRIEN, EN GÉNÉRALISANT LE RECOURS AUX TESTS ANTIGÉNIQUES ET EN GARANTISSANT LE REMBOURSEMENT DES VOLS

La **reprise du trafic dépend de facteurs largement exogènes au transport aérien** : évolution de la situation sanitaire et singulièrement, capacité à trouver et diffuser rapidement un vaccin, évolution de la croissance mondiale...

Les pouvoirs publics et le secteur aérien disposent néanmoins de **plusieurs leviers d'action** pour agir sur la **confiance** des passagers dans le transport aérien : la **généralisation des tests antigéniques** et leur reconnaissance *a minima* au niveau européen d'une part, et la **garantie du remboursement des vols** par la mise en place d'un fonds dédié au niveau européen.

1. Généraliser le recours aux tests antigéniques et assurer leur reconnaissance *a minima* au niveau européen

Pour l'essentiel des acteurs entendus, le transport aérien souffre aujourd'hui d'une **perte de confiance des passagers associée au risque d'être placé en quarantaine à l'arrivée des vols moyen et long-courriers**.

Le **recours aux tests antigéniques**, qui permettent de déterminer si une personne est positive en quelques minutes, constitue à ce titre un **motif d'espoir essentiel pour le secteur**. Leur autorisation par la Haute Autorité de Santé en octobre dernier et leur déploiement progressif pourraient offrir une **réponse particulièrement adaptée aux problématiques rencontrées par le transport aérien**.

Le décret du 29 octobre 2020¹ prévoit que l'embarquement dans quatre pays² à destination de la métropole est conditionné à la réalisation, pour les passagers de plus de onze ans, d'un test virologique négatif de moins de 72 heures avant le vol. Pour les autres pays, à l'exception des États membres de l'Union européenne, la règle, moins stricte, prévoit que les personnes de plus de onze ans ne pouvant pas présenter le résultat d'un test réalisé moins de 72 heures avant le vol sont **dirigées à leur arrivée à l'aéroport vers un poste de contrôle sanitaire** permettant d'effectuer cet examen. **Dans ce cadre, les tests antigéniques peuvent donc être d'ores et déjà déployés à l'arrivée des vols, sous la responsabilité de l'État**.

Au départ des vols, l'initiative du déploiement de ces tests revient aux **exploitants d'aéroport et aux compagnies aériennes**, en lien avec les agences régionales de santé (ARS). Plusieurs aéroports (Marseille, Orly, Roissy, Nice) permettent d'ores et déjà aux passagers de se faire tester **gratuitement, sur simple présentation de leur carte d'embarquement**. Un système permettant de réaliser les tests antigéniques en laboratoire, avant de se rendre à l'aéroport, pourrait également être développé. L'efficacité de cette mesure dépendra de la **reconnaissance des tests antigéniques par les États d'arrivée**. **C'est à cette condition** que ces tests **pourront se substituer aux mesures de quarantaine à l'arrivée**, aujourd'hui à l'œuvre dans de nombreux pays.

La reconnaissance mutuelle des tests antigéniques doit prioritairement être **engagée à l'échelle continentale** ; une coalition franco-italienne semble aujourd'hui se dessiner pour porter ce sujet au niveau européen. Cette reconnaissance mutuelle devra ensuite être étendue aux principaux pays de destination au départ de l'Europe, notamment **les États-Unis ou le Canada**.

¹ Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² À ce stade, Bahreïn, Émirats arabes unis, États-Unis et Panama.

2. Garantir le remboursement des vols par la mise en place d'un fonds de garantie au niveau européen

La mise en place d'un **fonds de garantie**, assurant, **en cas de faillite d'une compagnie aérienne**, le **remboursement des vols annulés ou empêchés en raison de la crise sanitaire**, pourrait constituer un **second levier, complémentaire**, de rétablissement de la confiance des passagers dans le transport aérien.

Le règlement européen sur le dédommagement des vols annulés¹ contraint les compagnies aériennes à un remboursement en euros des passagers, dans un délai restreint de sept jours. Si la Commission européenne a toléré un remboursement étalé dans le temps pour les vols annulés à l'occasion de la première vague de Covid-19, elle a aussi rappelé que le **remboursement en euros** devait **systematiquement être proposé aux passagers** et qu'il ne pouvait pas être refusé à ceux qui en faisaient la demande. **À ces conditions**, la Commission européenne **accepte que le dédommagement prenne alternativement la forme d'avoirs remis par les compagnies aux passagers**.

À ce jour, les compagnies aériennes continuent d'assurer le remboursement en euros de vols annulés au printemps dernier. Elles ont également ouvert le remboursement, en euros ou en avoirs, aux passagers contraints d'annuler leur vol en raison de la crise sanitaire, afin de restaurer la confiance dans le transport aérien et de stimuler les réservations.

En raison de leur fragile santé financière et des tensions que font peser les remboursements massifs sur leur trésorerie, les **compagnies tentent de privilégier**, autant que possible, **la remise d'avoirs** : Air France « bonifie » par exemple la valeur des avoirs de 15 %, pour inciter les passagers à choisir ce mode de remboursement.

Comme l'avait proposé la commission dans un [courrier](#) adressé au ministre en charge des transports au printemps dernier, la **mise en place d'un fonds de garantie assurant le remboursement par la puissance publique des billets en cas de faillite d'une compagnie** solvabiliserait les avoirs remis et renforcerait ainsi la confiance accordée par les passagers au transport aérien, en cette période d'incertitude, où la survie de certaines compagnies semble menacée.

La France a engagé des actions pour instaurer ce fonds de garantie au niveau européen. Selon la DGAC, « *le sujet sera désormais très vraisemblablement abordé dans le cadre des discussions de la révision globale du règlement européen dont les modalités de reprise doivent encore être définies précisément par les présidences allemande et portugaise* ». Plus que jamais, la **rapporteuse appelle l'État à faire avancer ce sujet crucial pour le rétablissement de la confiance dans le transport aérien.**

B. ENTRE SOUTIEN AU SECTEUR AÉRIEN ET PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE CLIMATIQUE, LE RISQUE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONTRADICTOIRES

1. Des mesures de soutien prises par le Gouvernement depuis le début de la crise sanitaire

Le recul considérable du trafic affecte largement les entreprises du secteur du transport aérien. **Les pertes des compagnies aériennes françaises² peuvent être estimées entre 3,2 milliards d'euros et 3,8 milliards d'euros en 2020.** Les compagnies ne sont pas les seules touchées : pour les entreprises d'assistance en escale, l'impact annuel estimé serait de 130 à 150 millions d'euros. Le présent rapport – qui se concentre sur le transport aérien – n'évoque pas la **filière de la construction aéronautique**, mais n'ignore pas les pertes majeures subies depuis le début de la crise sanitaire.

¹ 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.

² Les chiffres évoqués, qui proviennent des réponses transmises par la DGAC à la commission, sont susceptibles d'être aggravés par les nouvelles mesures de confinement entrées en vigueur fin octobre. Par ailleurs, ils tiennent compte des dispositifs de soutien mis en place par l'État.

Afin de soutenir les entreprises du secteur aérien, et en particulier les compagnies aériennes nationales, particulièrement touchées par la crise sanitaire en raison de l'effondrement du trafic, le Gouvernement a **adopté diverses mesures de soutien spécifiques** :

– le **report de paiement des taxes aériennes**¹ (pour les compagnies françaises) et **redevances**² (pour les compagnies françaises et dans certains cas les compagnies européennes). À ce stade, les montants cumulés des reports de paiement sont estimés par la DGAC à environ **360 millions d'euros**. Au regard des fortes incertitudes pesant sur l'évolution du trafic, ces estimations sont à considérer avec prudence ;

– le **maintien des créneaux horaires dans les aéroports** : le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont adopté une révision en urgence du règlement³ permettant aux compagnies de ne pas perdre leurs créneaux lorsqu'ils ne sont pas utilisés à hauteur d'au moins 80 %. Le règlement devrait à nouveau être révisé d'ici la fin de l'année pour prolonger la dérogation ;

– la **prorogation des autorisations administratives et des dérogations** : la DGAC a prorogé la validité de titres et de licences aéronautiques afin de ne pas pénaliser les pilotes et les compagnies.

Il faut ajouter à ces mesures sectorielles **l'octroi de mesures générales, s'appliquant pour l'ensemble des entreprises françaises** :

– le **report des cotisations sociales patronales** jusqu'à fin 2020 ;

– **l'activité partielle**, ouverte jusqu'au 31 décembre 2021. Son coût au bénéfice des compagnies aériennes est estimé par la DGAC à **680 millions d'euros** jusqu'au 1^{er} juin 2020, et **2,2 milliards d'euros au 31 décembre** ;

– des **prêts garantis par l'État** jusqu'à 90 %, 80 % ou 70 % selon la taille (croissante) des entreprises.

Ces **mesures sectorielles et générales pourraient être prolongées en 2021**, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et du secteur, compte tenu notamment des perspectives de progression du trafic aérien.

Plus spécifiquement, il convient de rappeler **qu'Air France/KLM a bénéficié d'un soutien financier de l'État** pour couvrir ses besoins de financement, sous la forme :

– **d'une garantie de l'État à hauteur de 90 %** accordée sur un prêt bancaire d'un montant de 4 milliards d'euros, d'une durée d'un an et prorogeable 2 ans ;

– **d'une avance en compte courant d'actionnaire de l'État** d'un montant de 3 milliards d'euros, d'une durée de 4 ans et prorogeable 2 ans.

L'État, actionnaire d'Air France/KLM à hauteur de 14,30 %, pourrait recapitaliser le groupe d'ici la fin de l'année.

Ces soutiens, cumulés, sont considérables : peu de secteurs ont bénéficié d'un appui aussi massif et rapide de l'État dans le contexte de la crise sanitaire. Ils répondent à une **crainte, fondée, d'effondrement du pavillon français**, face à une situation inédite pour le secteur. **Ces efforts financiers conjoncturels ne doivent cependant pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur son empreinte environnementale et d'actions fermes à entreprendre pour la contrôler et la réduire.**

¹ 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 (150 millions d'euros).

² Report sur 2021 et 2022 de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole (50 millions d'euros) et outre-mer et de la redevance océanique (ROC) (10 millions d'euros), dues de mars à décembre 2020 ; report de la redevance de route (150 millions d'euros) due d'avril à juillet 2020, acté par les États membres d'Eurocontrol. Les remboursements seront échelonnés de novembre 2020 à août 2021.

³ Règlement (UE) 2020/459 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

2. Impact climatique du transport aérien : le solutionnisme technologique pourrait ne pas suffire

Alors que de nombreux secteurs économiques ont amorcé leur transition écologique, de manière à inscrire leur développement en conformité avec les objectifs climatiques que s'est fixés notre pays, le **transport aérien est engagé depuis plusieurs années dans une voie non durable, caractérisée par une croissance exponentielle du trafic**. Pour stabiliser ses émissions, le secteur devra **doubler ses gains d'efficacité carbone annuels**, de manière à **contrebalancer les projections haussières de trafic envisagées avant la crise sanitaire** (voir encadré ci-dessous).

L'impact climatique du transport aérien en chiffres

- 2 % des émissions de CO₂ à l'échelle mondiale
- 4 % des émissions françaises¹
- 80 % pour le transport international
- 20 % pour le transport intérieur, dont 9 % pour le transport hexagonal² ;
- croissance envisagée du trafic mondial (2018) : + 3,5 % par an, soit un doublement du trafic mondial d'ici 2040 environ³.
- gains d'efficacité carbone annuels nécessaires pour compenser la croissance du trafic : + 3,5 % par an (en émissions de CO₂ par passagers-équivalents-kilomètres-transportés), soit des gains doublés par rapport aux performances enregistrées depuis le début des années 2000 (+ 1,7 % par an).

Si ces perspectives de croissance sont pour l'heure remises en cause, il est cependant probable que le transport aérien retrouvera – à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire – le **chemin d'un développement soutenu. La situation alarmante à laquelle le secteur fait face aujourd'hui, ne doit donc pas éclipser la menace que le transport aérien pourrait faire peser, demain, sur le respect de nos engagements climatiques.**

Le Gouvernement semble en avoir pris conscience, du moins pour partie. **Le Gouvernement fait en effet du verdissement du transport aérien – par le développement de solutions innovantes, visant à améliorer l'efficacité carbone du secteur – un axe important de son plan de relance.**

À court et moyen termes, le développement de biocarburants constitue le levier le plus réaliste pour amorcer la **décarbonation du transport aérien**. L'enjeu réside dans la faculté à augmenter les capacités de production des biocarburants de « seconde génération »⁴, qu'ils soient issus de l'économie circulaire *via* le recyclage de déchets ménagers, de résidus agricoles, d'algues, ou qu'ils soient des carburants de synthèse durables. Une **feuille de route gouvernementale, publiée en janvier 2020**, retient une trajectoire de déploiement fondée sur un **taux d'incorporation de biocarburants de 2 % en 2025 et de 5 % en 2030**. À plus long terme, la stratégie nationale bas carbone prévoit un objectif de **50 % de biocarburants en 2050**. Pour accompagner cette feuille de route, un **appel à manifestation d'intérêt (AMI)** a été lancé par le Gouvernement pour identifier des projets innovants et variés de production de carburants aéronautiques durables sur le territoire national. L'AMI a été **clôturé en juillet 2020**. Les projets retenus pourraient faire l'objet d'un soutien *via* les **crédits du plan de relance au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA 4)**. Le montant du PIA 4 qui sera dédié au développement des biocarburants aéronautiques durables reste encore à déterminer.

¹ Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa).

² Source : DGAC.

³ Source : AITA (Association internationale du transport aérien).

⁴ Par opposition aux biocarburants actuels, de première génération, produits à base de cultures alimentaires.

À plus long terme, le Gouvernement espère faire émerger des solutions technologiques dans le cadre de la politique de recherche et de développement de l'industrie aéronautique, laquelle bénéficie dans le cadre du plan de relance d'une **dotations de 1,5 milliard d'euros pour les années 2020 à 2022**. Ces crédits seront déployés dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (**CORAC**), associant l'État et les principaux acteurs industriels français. La France s'est fixé pour objectif de **mettre au point un avion « vert » d'ici 2035**, en s'appuyant principalement sur la technologie de la **propulsion à hydrogène**. À cet horizon, il est cependant probable que l'hydrogène n'offre une **alternative que pour le court et le moyen-courrier**.

En raison de leur perspective temporelle de développement – au mieux à moyen-terme – et de leur incapacité à décarboner le transport aérien, pleinement et pour tous les usages, ces solutions technologiques ne suffiront pas, à elles seules, à relever le défi climatique posé au secteur.

Sauf à vouloir ignorer ces contraintes, les politiques publiques devront donc **s'attaquer, tôt ou tard, à l'autre donnée, la plus déterminante, de l'équation : l'évolution du trafic. En proposant plusieurs mesures tendant à réguler la demande, la Convention Citoyenne pour le Climat a bien saisi l'importance de cette question.**

Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat en matière de transport aérien de juin 2020

- Adopter une écocontribution kilométrique renforcée ;
- Organiser progressivement la fin du trafic aérien sur les vols intérieurs d'ici 2025, uniquement sur les lignes où il existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps (sur un trajet de moins de 4 heures) ;
- Interdire la construction de nouveaux aéroports et l'extension des aéroports existants ;
- Taxer davantage le carburant pour l'aviation de loisirs ;
- Promouvoir l'idée d'une écocontribution européenne ;
- Garantir que l'ensemble des émissions qui ne pourraient être éliminées soient intégralement compensées par des puits de carbone ;
- Soutenir, à moyen terme, la R&D dans le développement d'une filière biocarburants pour les avions.

Certaines de ces propositions figurent déjà dans le **présent projet de loi de finances** (soutien aux biocarburants, taxation du carburant pour l'aviation de loisirs). Un article additionnel après l'article 15, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale¹, augmente ainsi en deux temps le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable à l'essence d'aviation utilisée pour l'aviation de tourisme privée (de 45,59 euros par hectolitre en 2020, à 56,39 euros en 2021 et 67,29 euros en 2022).

La mise en place d'une écocontribution européenne doit être considérée comme étant en partie satisfaite, le système européen d'échange de quotas d'émissions (UE-SEQE, aussi appelé **ETS**), étendu à l'aviation en 2012, ayant instauré **une forme de tarification du carbone de l'aérien au niveau européen**². Il est cependant certain que la révision annoncée par la Commission européenne des textes associés à l'ETS pour le premier semestre 2021³ devra conduire à une **élévation du niveau d'exigence associé** au marché d'échange de quotas d'émissions, tant **le mécanisme actuel semble aujourd'hui limité**. Tout d'abord, la moitié des

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360A/AN/2681.pdf>.

² Dans le cadre du marché SEQE, l'Union européenne plafonne les émissions de CO₂ globales, et émet à ce titre un nombre de quotas correspondant. Les quotas sont alloués aux entreprises des secteurs assujettis au mécanisme, soit gratuitement, soit par enchères. Si les quotas sont alloués par enchères, au moins 50 % des revenus ainsi générés doivent être utilisés par l'État dans des actions en faveur de l'environnement. Les entreprises peuvent ensuite échanger des quotas sur le marché, contribuant à établir un prix du carbone. Tous les ans, les installations soumises au marché carbone européen restituent autant de quotas qu'elles ont émis de tonnes de gaz à effet de serre.

³ Dans le cadre du lancement de la quatrième phase de l'ETS (2021-2030).

quotas sont aujourd'hui émis gratuitement. Par ailleurs, le prix de la tonne de CO₂ peine à s'élever et avoisine les **25 euros**. Enfin, **seuls les vols intra-européens sont aujourd'hui assujettis à ce dispositif**, Bruxelles ayant renoncé en 2012 à intégrer les vols internationaux face aux protestations de ses principaux partenaires (décision dite « *stop the clock* »).

La **mise en place d'un système de compensation** proposée par la Convention Citoyenne pour le Climat pourrait **s'appuyer sur CORSIA**, mécanisme de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale, adopté en 2016, entrant progressivement en vigueur dès 2021¹. CORSIA prévoit que tout vol entre deux États fasse ainsi l'objet d'une **compensation des émissions supérieures aux niveaux enregistrés sur la moyenne des années 2019 et 2020**. En juin 2020, afin de tenir compte des conséquences de la chute du trafic en 2020, l'OACI a accepté un **ajustement de ces règles de calcul** : pour la phase pilote du dispositif, le niveau de référence pris en compte sera celui des **émissions de 2019**. Considérant que le trafic pourrait mettre des années à revenir au niveau de 2019, cette décision revient à **vider CORSIA de sa substance sur ses premières années d'application**. Cette révision des règles devra être **provisoire**, et ne pas s'étendre au-delà de la phase pilote. La cohabitation d'un **ETS renforcé**, applicable aux seuls vols européens, et **d'un CORSIA faible**, vidé de sa substance par la révision actée en juin 2020, est à **craindre** ; elle serait délétère, en ce qu'elle exposerait les compagnies européennes à une concurrence déloyale, sans résoudre la problématique des émissions des vols long-courriers. Aussi, **si certains États tiers venaient à repousser plus encore la pleine application de CORSIA**, la rapporteure estime que la France et l'Union européenne devront envisager de revenir sur la décision « *stop the clock* » et appliquer l'ETS à l'ensemble des vols internationaux.

Les autres propositions (écocontribution kilométrique renforcée, interdiction de certains vols intérieurs d'ici 2025, interdiction de la construction de nouveaux aéroports et de l'extension des aéroports existants) **feront l'objet d'un nécessaire et indispensable débat parlementaire dans le cadre de l'examen, en 2021, du projet de loi « Climat ».**

		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
Jean-François Longeot Président de la commission Sénateur (<i>Union centriste</i>) du Doubs	Évelyne Perrot Rapporteure Sénatrice (<i>Union centriste</i>) de l'Aube	Consulter le dossier législatif : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pilf2021.html

¹ CORSIA s'appliquera en plusieurs temps. Une phase pilote (2021-2023) rassemblant les quelque 80 États volontaires, dont la France ; une première phase (2023-2026) intégrant de nouveaux États volontaires ; avant une dernière phase, dès 2027, ayant vocation à s'appliquer de manière universelle, quelques exceptions pouvant néanmoins être consenties (pour les petits États, faibles émetteurs de CO₂, les vols humanitaires...).