



... le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

## AVIS RELATIF AUX TRANSPORTS AÉRIENS

# TRANSPORTS AÉRIENS : UNE PRESSION FISCALE ACCRUE QUI POURRAIT CLOUER AU SOL LA DÉCARBONATION DU SECTEUR

Réunie le 27 novembre 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, Stéphane Demilly, a émis un **avis favorable aux crédits relatifs aux transports aériens** inscrits au projet de loi de finances pour 2025, sous le bénéfice de l'**adoption de trois amendements** en faveur de la décarbonation du secteur.

Pour la commission, la trajectoire de **modernisation des outils du contrôle aérien français et de ses méthodes de travail** est **salutaire**. Toutefois, les mesures catégorielles prises en faveur des contrôleurs aériens, qui devraient coûter **100 millions d'euros** par an financés directement par le secteur, sont **particulièrement élevées**.

Elles interviennent dans un contexte d'intensification de la **pression fiscale** sur le transport aérien, notamment à travers la **hausse du tarif de solidarité sur les billets d'avion** envisagée par le Gouvernement. Pour la commission, cet **effort fiscal** est **excessif** et pourrait **grever la trajectoire de décarbonation** du secteur. De surcroît, le **soutien de l'État à destination de la filière aéronautique diminue**, contrairement aux promesses du Président de la République en juin 2023.

La commission estime dans ces conditions indispensable de **contrecarrer cet effet de ciseau** et propose donc d'**inciter** davantage les **compagnies aériennes** à acheter des **carburants d'aviation durables** et de **relever les crédits budgétaires** destinés à la **décarbonation de la filière** à la hauteur de la trajectoire définie en 2023 par le Président de la République.



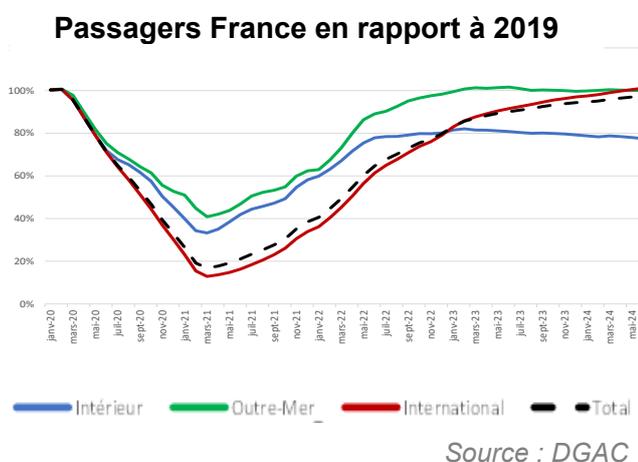
# 1. UNE MODERNISATION DU CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS PAYÉE AU PRIX FORT PAR LE SECTEUR

## A. DANS UN CONTEXTE DE DYNAMISME DU TRAFIC, LE CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS POURSUIT SA MODERNISATION

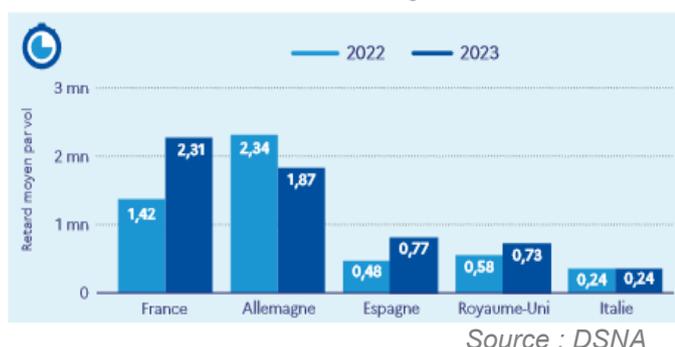
Le **rattrapage du trafic aérien** à la suite de sa diminution lors de la crise sanitaire se poursuit. En juin 2024, il a atteint **97 % de son niveau de 2019**. Toutefois, sa **structure s'est transformée** : si le trafic international a dépassé de 2 % son niveau de 2019 en juin 2024, le trafic intérieur s'est stabilisé à environ 80 % de son niveau d'avant-crise.

Cette **augmentation des circulations** engendre une **hausse des recettes** perçues par l'**administration chargée du contrôle aérien**, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Celle-ci est en effet **financée** par les **taxes et redevances** versées par le secteur aérien, qui dépendent du niveau de trafic.

Le **contrôle aérien français** souffre cependant depuis plusieurs années d'un **niveau de performance insuffisant**. Selon le dernier [rapport d'activité](#) du service chargé de la navigation aérienne, « **La France est le pays qui génère le plus de retards en Europe** » : 7,4 millions de minutes de retard en 2023 au total, ce qui équivaut à 2,31 minutes de retard moyen par vol.



## Ponctualité des vols en Europe



Les principales **causes** de ces retards sont les **mouvements sociaux** à l'échelle nationale (réforme des retraites...) au cours du premier semestre 2023 (40 %), le **manque d'ouverture de secteurs lors des pics de trafic** (20 %), les **réductions de capacité de contrôle** (17 %) et les mauvaises **conditions météorologiques** (16 %).

Ces performances décevantes sont dues à deux facteurs :

- d'une part, les **technologies** utilisées par les **contrôleurs aériens** sont **obsolètes** ;
- d'autre part, l'**organisation du travail** des **contrôleurs aériens** est inefficace.

L'administration a donc entamé depuis plusieurs années un **programme de modernisation de ses programmes de gestion du trafic**. Après une **décennie de dérapages des coûts** et de **retards** que le Sénat avait [dénoncés](#), le **déploiement opérationnel** des nouveaux systèmes « **4 Flight** » et « **Coflight** » a **commencé** et devrait se **poursuivre** jusqu'en **2026**. Pour la commission, l'**achèvement de l'installation trop tardive** de ces systèmes est **salutaire**, mais il est d'ores et déjà nécessaire d'**investir** dans les **nouvelles technologies** appelées à les **remplacer** dès la **décennie 2030**.

En outre, l'administration chargée du contrôle aérien a entrepris de **moderniser ses méthodes de travail**. En effet, à l'heure actuelle, son **organisation trop rigide** a pour effet un **déficit de contrôleurs** lors des **pics de trafic**, ce qui engendre des **retards**. En outre, les contrôleurs aériens ont recours à une **pratique opaque** : les « **clearances** ». Ce sont des réductions d'effectifs par rapport à ceux prévus sur le tableau de service décidées par le chef de service visant à une **réduction du temps de présence au travail des contrôleurs par**

**rapport à leur service théorique.** Au-delà des problèmes de performance qu'elle engendre, cette pratique a été mise en cause dans un [rapport](#) du **bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA)**. L'**insuffisance des effectifs de contrôleurs** liée aux *clearances* a en effet contribué à la survenue d'un **incident grave de sécurité le 31 décembre 2022 à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac**.

L'administration a donc prévu de déployer des **systèmes de « badgeage »** et de **vérification biométrique de la présence sur site des contrôleurs** entre l'hiver 2025 et la fin de l'été 2026. La **commission accueille favorablement cette évolution** qui devrait **mettre fin à une situation inacceptable**.



Le contrôle aérien français projette également de **réorganiser son emprise géographique**, sur le modèle de ses homologues européens, en **réduisant le nombre de tours de contrôles** et de **centres d'approche** afin de reconcentrer ses moyens humains et avoir une **gestion plus active des effectifs** en fonction du **niveau de trafic**. Ce **processus** exige néanmoins de mener une **concertation avec les territoires concernés**.

## **B. EN CONTREPARTIE, UN COÛTEUX PROTOCOLE SOCIAL A ÉTÉ SIGNÉ AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DU CONTRÔLE AÉRIEN**

Ces évolutions ont lieu dans le cadre du **protocole social 2023-2027 signé entre les syndicats et l'administration de l'aviation civile** en avril 2024. En contrepartie de la modernisation du fonctionnement de l'administration, le personnel bénéficiera de **mesures catégorielles coûteuses, estimées** à environ **100 millions d'euros par an** par Vincent Capo-Canellas. Or, ce **montant** sera **répercuté** sur les **taxes et redevances versées** par les **compagnies aériennes**.

Par conséquent, la Commission sera **particulièrement vigilante** à ce que **l'effort de modernisation, l'optimisation de l'organisation du travail** et la **révision des implantations territoriales** du contrôle aérien permettront réellement d'**améliorer la qualité du service rendu** aux compagnies aériennes.

### **La loi « Organisation de la navigation aérienne en cas de mouvement social » : une avancée législative d'origine sénatoriale efficace**

La [loi](#) du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic, issue d'une **initiative sénatoriale**, a permis de **limiter l'impact sur le trafic aérien des mouvements sociaux de faible ampleur**.

Ce texte crée pour tout agent des services de la navigation aérienne dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols **une obligation de se déclarer gréviste au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève**, sur le modèle du **régime en vigueur pour les transports terrestres**. Sur la base de cette déclaration, l'autorité administrative peut alors, le même jour, décider de la mise en place d'un service minimum. Elle peut aussi **informer les compagnies aériennes**, et donc *in fine* les **passagers**, du nombre de vols annulés.

Jusqu'alors, **faute de disposer d'une information fiable**, l'administration **annulait préventivement un nombre élevé de vols**, et était, dans certains cas, conduite à mener des **annulations de dernière minute**.

Ainsi en 2023, 40 % des retards liés au contrôle aérien étaient dus à des mouvements sociaux nationaux. Plus largement, **de 2004 à 2016, 67 % des jours de grève du contrôle aérien en Europe ont eu lieu en France**. Ils ont été à l'origine de **96 % des retards enregistrés** sur cette période pour ce **motif**.

Selon les informations communiquées par l'administration au rapporteur pour avis, le **dispositif** voté par le Parlement a permis **dès 2024 d'améliorer** considérablement cette **situation**.

## 2. UN EFFORT FISCAL INÉDIT QUI LIMITE LA CAPACITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN À INVESTIR POUR SA DÉCARBONATION

### A. AFIN DE LE FAIRE CONTRIBUER AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES, LE SECTEUR AÉRIEN SUBIT UNE HAUSSE FISCALE MASSIVE



Le secteur aérien a déjà subi une hausse marquée de la fiscalité mise en œuvre par la loi de finances pour 2024, dont l'article 100 a institué une **taxe sur les infrastructures de transport de longue distance**, dont sont redevables les plus grands **aéroports** français. Le rapporteur pour avis avait souligné que le transport aérien était la **victime collatérale** de la volonté gouvernementale de **taxer les sociétés concessionnaires d'autoroute**. En 2024, le groupe ADP et les aéroports de Nice, Marseille et Toulouse sont concernés pour un montant total qui devrait être compris entre 120 et 150 millions d'euros. À partir de 2025, l'aéroport de Lyon pourrait également être redevable de cette taxe.

Or, le **Gouvernement** envisage d'accroître fortement l'alourdissement de la pression fiscale en **augmentant de 1 milliard d'euros le rendement du tarif de solidarité sur les billets d'avion**. **850 millions d'euros** seraient versés par l'**aviation de ligne** et **150 millions d'euros** par l'**aviation d'affaires commerciale**. Pour le rapporteur pour avis, dans le **contexte budgétaire contraint actuel**, chaque secteur doit **prendre sa part au redressement des finances publiques**. La hausse de la **taxe de solidarité sur les billets d'avion** est de surcroît la « **moins mauvaise** » des solutions. Elle est en effet fondée sur la destination finale du passager, ce qui **limite les effets de distorsion de concurrence** au profit de vols avec des escales hors de la France.

Cependant, l'**ampleur** de la taxation envisagée par le Gouvernement est trop **massive**. Elle pourrait notamment mener à la fermeture de lignes qui desservent les **aéroports régionaux**, notamment des **liaisons transversales** qui ne peuvent pas être réalisées actuellement en train. Elle porterait ainsi **atteinte** à la **connectivité des territoires**. Les **lignes d'aménagement du territoire**, dont l'équilibre financier est actuellement assuré par le versement d'une subvention pour charge de service public, pourraient voir leur modèle économique se dégrader. Les **collectivités territoriales** seraient contraintes de les **abonder davantage** pour combler le coût d'une **taxe affectée au budget général de l'État**. Les **vols pour les outre-mer** seraient également touchés, ce qui menace la **continuité du territoire**.

Par ailleurs, le **niveau de taxation sur l'aviation d'affaires commerciale**, qui pourrait atteindre 3 000 € par passager sur certains vols est particulièrement **élevé** et pourrait **menacer la pérennité de la filière en France**.

La commission a adopté un [sous-amendement](#) du rapporteur pour avis afin de **contenir cette hausse** du tarif de solidarité pour les **vols intraeuropéens** en classe économique et l'**aviation d'affaires**.

En outre, l'article 39 du projet de loi de finances prévoit d'**augmenter la part des dépenses de sûreté et de sécurité** (contrôle des bagages et des voyageurs, sécurité incendie, lutte contre le péril animalier...) **laissées à la charge des aéroports**. En effet, actuellement, le **tarif de sûreté-sécurité (dit T2S)**, taxe payée par les usagers à l'achat d'un billet d'avion, assure le **financement de ces dépenses**. Dans les plus grands aéroports, un « **ticket modérateur** » est prévu : le **produit du T2S ne couvre que 94 % des dépenses de sûreté-sécurité**, 6 % étant donc à la charge des exploitants.

Pendant la crise sanitaire, les **recettes de T2S ont fortement diminué** tandis que les **dépenses de sûreté-sécurité sont restées stables**. Par conséquent, l'État a consenti des **avances aux aéroports** pour un total de **700 millions d'euros**. Afin de favoriser un remboursement de ces avances sans pour autant augmenter trop fortement le montant du T2S, qui serait répercuté sur le prix du billet, le Gouvernement prévoit d'**augmenter le « ticket modérateur » de T2S**, en le faisant passer de **6 % à 10 %**.

Or, les exploitants d'aéroport font actuellement face à une **hausse soutenue de la pression fiscale** (taxe sur les infrastructures de longue distance, contribution exceptionnelle sur le bénéfice des grandes entreprises, effets indirects de la hausse de tarif de solidarité sur les billets d'avion). Ils doivent également mener des **investissements pour moderniser leurs équipements de sécurité**, avec notamment le déploiement de nouveaux systèmes, les « EDS cabine » aux postes d'inspection-filtrage des bagages.

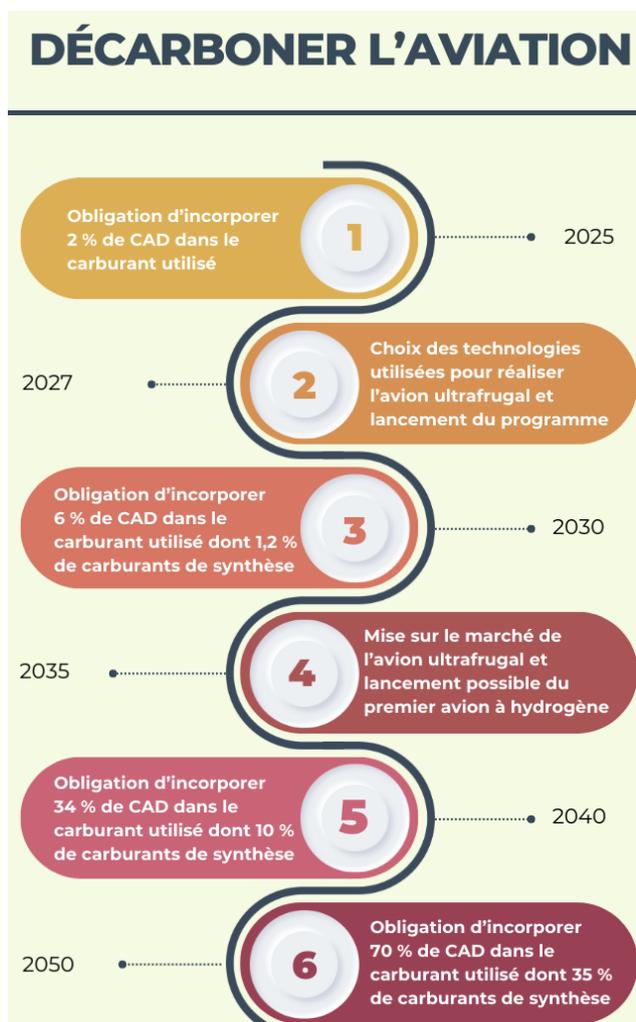
Dans ce contexte, la commission a adopté un [amendement](#) du rapporteur pour avis pour **revenir sur la moitié de cette hausse du « ticket modérateur » de T2S**, en le limitant à 8 % du montant des dépenses de sûreté-sécurité.

## B. UNE TELLE HAUSSE NE DOIT PAS EMPÊCHER LE SECTEUR DE MENER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES À SA DÉCARBONATION

La hausse de la pression fiscale sur le secteur aérien se heurte au « **mur d'investissements** » qui se dresse devant la filière en matière de **décarbonation**. Outre la modération du trafic, **deux vecteurs principaux** pour la mener à bien d'ici 2050 ont été identifiés :

- l'utilisation d'**aéronefs plus frugaux** en énergie ;
- l'utilisation de **carburants d'aviation durables (CAD)** à la place du kérosène, conformément aux objectifs fixés par le **règlement européen ReFuelEU Aviation du 18 octobre 2023**.

La **filière aéronautique française** s'est fixé pour **objectif** de produire à partir de **2035** un **avion ultrafrugal**, qui utilisera 20 % à 25 % d'énergie en moins que la génération actuelle d'aéronefs. Le Président de la République s'est engagé en juin 2023 à ce que l'État abonde le **Conseil pour la Recherche aéronautique civile (CORAC)** de **300 millions d'euros par an** d'ici 2027. Cependant, le **projet de budget actuel** prévoit d'abonder le CORAC de **230 millions d'euros seulement en 2025**. Comme Airbus l'a indiqué au rapporteur pour avis, la filière subit « *un effet ciseau avec une hausse des taxes (TSBA et IS notamment) et une baisse des crédits (baisse du budget CORAC et risque de baisse voire de suppression du CIR) qui ne nous permettrait pas de poursuivre nos objectifs de décarbonation* ». Selon les représentants de la filière, il y aurait ainsi un risque de retard dans la mise en œuvre des étapes du programme et d'impréparation des acteurs fournisseurs à répondre aux besoins des donneurs d'ordre, alors que les entreprises françaises et européennes font face à une **concurrence mondiale particulièrement intense**.



La commission a donc fait sienne la proposition du rapporteur pour avis de prévoir **70 millions d'euros supplémentaires de soutien public** au **CORAC** ([amdt](#)).

Les **aéronefs de nouvelle génération**, également **moins bruyants**, permettent de **réduire les nuisances sonores aériennes**, qui fragilisent l'acceptabilité sociale du transport aérien. La commission accueille donc favorablement la hausse du **plafond de prise en charge des travaux d'insonorisation** des logements situés à proximité des aéroports entreprise en décembre 2023 par le Gouvernement. Elle sera vigilante sur les effets de cette augmentation sur l'attractivité des dispositifs de prise en charge. Le **reste à charge** consécutif au **niveau insuffisant du précédent plafond** était en effet si **élevé** que les riverains des aéroports n'avaient **pas les moyens** de lancer les **travaux d'insonorisation** de leur logement.

Enfin, pour la commission, **inciter les compagnies aériennes à acheter des carburants d'aviation durables (CAD) est un impératif**. Leur usage est en effet la seule solution pour décarboner les vols de long-courrier. C'est pourquoi le **règlement européen ReFuel EU aviation** prévoit un usage croissant des CAD entre 2025 et 2050, échéance au-delà de laquelle ils devront représenter 70 % du carburant utilisé par les aéronefs.

Pour répondre à cet **objectif ambitieux**, la filière des CAD doit se structurer. Ces **carburants** sont, en outre, actuellement particulièrement **onéreux**. Ils coûtent en effet entre trois et quatre fois le prix du kérosène. Or, les **efforts financiers demandés** au secteur pourraient **ralentir la trajectoire d'achats de CAD** des compagnies alors que la filière de production peine encore à se constituer et a besoin de s'appuyer sur des **perspectives garanties**.

La commission a adopté un [amendement](#) du rapporteur pour avis proposant de **créer un crédit d'impôt incitatif à l'achat de CAD**.

## POUR EN SAVOIR +

- [Le dossier législatif de la loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic](#)
- [Le rapport d'information de Didier Mandelli relatif à la modernisation de l'aéroport de Nantes Atlantique](#)



**Jean-François Longeot**

Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Stéphane Demilly**

Rapporteur

Sénateur de la Somme  
(Union Centriste)

[Commission de l'aménagement  
du territoire et du développement  
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

