

... le projet de loi de finances pour 2026 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS RELATIF AUX TRANSPORTS AÉRIENS

DÉCARBONATION DU TRANSPORT AÉRIEN : UNE NÉCESSAIRE MONTÉE EN PUISSANCE

Réunie le 19 novembre 2025, 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 2026, **sous le bénéfice de l'adoption de dix amendements en faveur de la décarbonation de ce secteur stratégique pour notre économie.**

La commission salue l'**absence de nouvelles taxes assises spécifiquement sur le secteur aérien** dans ce projet de loi de finances, à la suite de **deux exercices** marqués par un **accroissement sans précédent de la pression fiscale** le concernant.

La commission estime en revanche indispensable de **renforcer le soutien de l'État au programme de développement d'un avion ultrafrugal d'ici 2035** par la **filière aéronautique française**. Cette ambition est un **enjeu de transition écologique** et de **souveraineté nationale**.

Elle appelle également à faire de l'**obligation d'utilisation des carburants aériens durables (CAD)** une **opportunité industrielle** pour la France, et a donc adopté plusieurs amendements afin de **soutenir l'industrialisation d'une filière de CAD** en France.



1. LE CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS : UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE MODERNISATION ET DÉSENDETTEMENT

A. LE DYNAMISME DU TRAFIC PERMET À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'AVIATION CIVILE D'ACCÉLÉRER SON DÉSENDETTEMENT

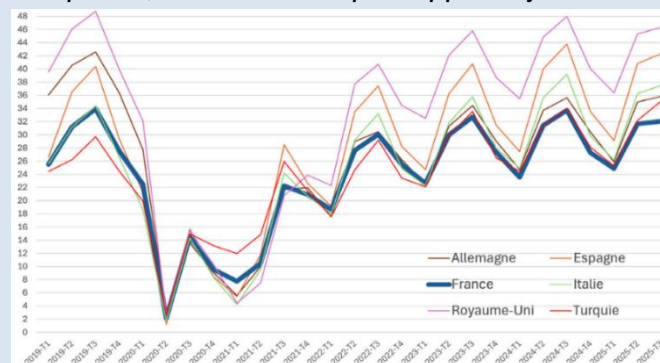
Le **trafic aérien français** est **dynamique**. Revenu en 2024 à son **niveau de 2019**, il devrait le **dépasser en 2025**. Par rapport à 2024, la **hausse du trafic** est **marquée aux deux premiers trimestres** (4,4 % et 3,6 % de hausse par rapport aux deux premiers trimestres de l'année 2024), mais **moins forte au troisième trimestre** (+ 1,4 %). La **structure du trafic** s'est cependant **transformée** depuis la crise sanitaire : les **circulations intérieures** ne représentent plus que les **trois quarts du niveau de 2019**, alors que certaines destinations bénéficient d'une croissance rapide (Turquie, Maghreb...).

Cette **hausse du trafic** engendre une **augmentation du produit des taxes et redevances** perçues par l'administration du **contrôle aérien français**, la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Cette situation permet mécaniquement d'accélérer sa **trajectoire de désendettement**.

La **chute du trafic et des recettes** pendant la **crise sanitaire** a en effet mené à un **endettement du contrôle aérien français** à hauteur de **2,7 milliards d'euros** à son point le plus haut. Une trajectoire de désendettement a donc été définie dès la sortie de crise. En 2024, déjà, la hausse du trafic avait permis de dépasser les objectifs de désendettement d'environ 300 millions d'euros. La DGAC prévoit que son encours de dette sera de 1,67 milliard d'euros au 31 décembre 2025, soit un niveau inférieur de 200 millions d'euros à l'objectif. En **2026**, elle **visait d'atteindre une dette de 1,34 milliard d'euros**, ce qui était initialement l'objectif visé pour fin 2027. Le **rapporteur salue la rapidité** de la **trajectoire de désendettement de la DGAC**.

Une moindre hausse du trafic aérien en France que dans les autres pays européens

Le **trafic aérien français** a connu une **évolution moins dynamique que celle de ses voisins européens**. Selon la DGAC dans son étude *Premiers retours sur la hausse de TSBA de mars 2025 : baisse de compétitivité du transport aérien français*, « Avec 22,8 millions de sièges offerts au cœur de l'été 2025 (juillet et août), l'offre en France est à peu près au niveau de juillet et août 2024, contrairement aux autres principaux pays européens, en croissance par rapport à juillet et août 2024 ».



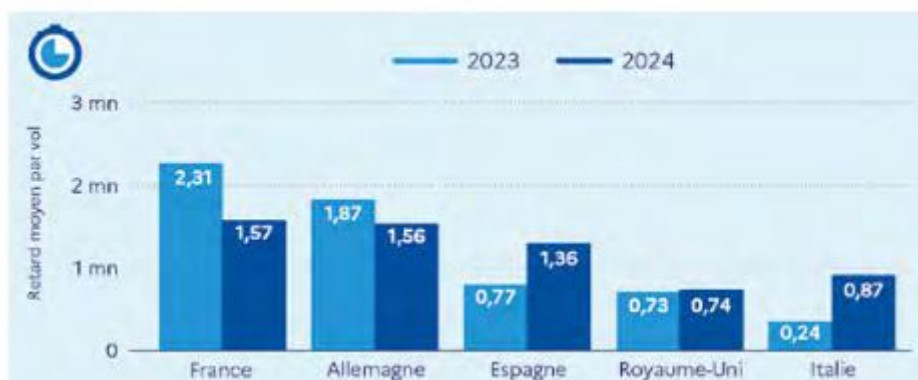
Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette divergence. Selon la DGAC, la différence de croissance économique entre la France (0,6 % en 2025) et la moyenne européenne (1,3 %) joue un rôle dans cette situation dans la mesure où « le PIB est un des facteurs déterminants de l'évolution de la demande des services tels que le transport aérien ».

La hausse du tarif de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) versé par les compagnies aériennes, décidée en loi de finances pour 2025, pourrait aussi avoir un impact sur cette évolution. Comme le met en avant la DGAC, « La hausse des tarifs de la TSBA a des impacts fortement contrastés selon les stratégies globales des transporteurs et au regard de la place que la France occupe comme marché dans le cadre de leurs stratégies ». Elle a notamment un effet plus significatif sur l'activité des compagnies internationales *low cost*, mais il est encore trop tôt pour en évaluer les effets avec précision. Ainsi, selon la DGAC, l'effet de la hausse de TSBA sur les activités de Ryanair n'est pas encore visible en 2025, alors qu'il le serait pour Easyjet. Le rapporteur appelle donc à la poursuite d'études rétrospectives pour mieux cerner l'impact de l'évolution de la fiscalité sur le trafic aérien.

B. CE SALUTAIRE APUREMENT DES FINANCES PUBLIQUES NE DOIT PAS CONDUIRE À RETARDER DES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER SES PERFORMANCES

Le **contrôle aérien français** rend un **service d'une qualité peu satisfaisante**. Le rapport d'activité de 2024 de la direction des services de navigation aérienne (DSNA) met en avant que « **La France est le pays qui génère le plus de retards en Europe** ». Cette situation s'explique par plusieurs facteurs : **outils techniques obsolètes, organisation du travail insuffisamment efficiente, manque d'effectifs, conflictualité sociale**.

Ponctualité des vols en Europe



Source : DSNA

Les **systèmes techniques** utilisés par le **contrôle aérien français** sont **obsolètes**. Devant ce constat, la DGAC a entamé un **programme de modernisation**, dont les **coûts** ont connu une forte **dérive**. La Cour des comptes a ainsi souligné que la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) « *n'a pas su maîtriser ces grands projets dont les délais ont été maintes fois repoussés, dont les coûts prévisionnels ont explosé - ceux des trois principaux dépassant désormais 2 Mds € - et qui, plus de dix ans après leur lancement et malgré des dépenses élevées, n'ont encore eu que peu d'impact sur les performances du contrôle aérien* ». Ces projets sont cependant enfin en voie d'aboutissement. Le **système de gestion du trafic « 4-FLIGHT »** a désormais été déployé dans trois centres de contrôle en route (CNRA) entre 2022 et 2025 (Reims, Aix-en-Provence, et Athis-Mons). Pour le rapporteur, **accélérer le déploiement de ce système est un impératif**. Il permet en effet des **gains de productivité estimés à 25 % après trois ans**. En outre, le maintien en condition opérationnelle des anciens systèmes de gestion du trafic engendre des coûts élevés, estimés à 13 millions d'euros en 2025. La trajectoire de désendettement ne doit donc pas se faire au détriment de nécessaires investissements d'avenir, afin d'**améliorer la qualité du service rendu aux compagnies aériennes et à leurs passagers**.

En 2024, la **première cause de retards (29 %)** liés au contrôle aérien français est le **manque de contrôleurs** pendant les **pics de trafic**. Cette situation s'explique par une **organisation du travail** encore trop **rigide**. Pour le rapporteur, la DGAC doit **renforcer la modernisation des méthodes de travail** des contrôleurs pour les adapter aux évolutions du trafic.

La **vague de départs à la retraite de contrôleurs aériens** entre 2029 et 2034 mérite aussi d'être anticipée. Environ 1 000 départs à la retraite sont à prévoir, soit **un quart des effectifs**. Compte tenu du **temps de formation des contrôleurs aériens**, le recrutement des élèves contrôleurs doit, dès à présent, être mis en place. Or force est de constater que les **recrutements en cours ne permettront pas de compenser l'intégralité des départs à la retraite**. Les **effectifs d'ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)** sont donc en **hausse de 110 emplois équivalents temps plein en 2026**. Pour la commission, dans un contexte de **croissance du trafic aérien** et de **performance insuffisante du contrôle aérien français** lié à des **manques d'effectifs fréquents**, **renforcer l'effort de recrutement d'élèves contrôleurs** aériens dans les prochaines années est **un impératif**.

Les **conflits sociaux** aussi sont **responsables** de nombreuses **perturbations de vols**. En 2024, ils ne représentaient que 3 % des retards, notamment grâce à la mise en œuvre 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 du 28 décembre 2023. Ce texte opportun, issu d'une initiative sénatoriale de notre collègue Vincent Capo-Canellas, a en effet introduit le principe d'une **déclaration individuelle d'une participation à la grève** en amont de celle-ci. Pour autant, plusieurs **mouvements sociaux** en 2025, notamment les 3 et 4 juillet, ont occasionné de nombreux retards et annulations de vols.

La DGAC a également lancé un programme de rationalisation de ses emprises territoriales afin de mieux maîtriser ces coûts et de renforcer la résilience du service rendu. Elle s'est fixé l'objectif de **fermer 20 à 25 tours de contrôle d'ici 2034, réparties en trois vagues (2028, 2031, 2034)**. La première vague, avec un retrait en 2028, concerne les aéroports d'Agen, Albert-Bray, Colmar, Merville, Quimper et Saint-Étienne. Selon la DGAC, le retrait du contrôle ne signifie pas la fermeture de l'aérodrome, car un service AFIS (service d'information de vol et d'alerte) peut être mis en place par l'exploitant, pour un coût moyen compris entre 150 000 et 200 000 € par an, contre 1 à 1,5 M € par an pour un service de contrôle. Pour le rapporteur, cette **réorganisation est bienvenue**, sous réserve d'un point de vigilance : elle aboutit à un **transfert des coûts du contrôle aérien de la DGAC vers les exploitants des aéroports**, en pratique les **collectivités territoriales**. Il appelle donc à une **prise en charge pérenne par la DGAC des services AFIS déployés en remplacement du service de contrôle**.

Autre fait marquant de ce programme : la **mutualisation bienvenue des centres de contrôle d'approche**, qui devraient passer de 28 à 18 d'ici 2030. Ce plan aura le mérite de renforcer la **qualité du service rendu à moyens constants**.

2. LA NÉCESSAIRE DÉFENSE D'UNE TRAJECTOIRE AMBITIEUSE DE DÉCARBONATION DU SECTEUR AÉRIEN

A. L'IMPÉRATIF SOUTIEN AU PROGRAMME D'AVION ULTRAFRUGAL : UN ENJEU DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE SOUVERAINETÉ NATIONALE

Le premier levier de **décarbonation du transport aérien** est la réduction de la consommation de carburant par les aéronefs. La **filière aéronautique française et européenne**, notamment Airbus et le motoriste Safran, a lancé un **programme d'avion ultrafrugal, à échéance 2035**. Cette nouvelle génération d'aéronef pourrait ainsi **consommer 30 % de carburant en moins** que les appareils actuellement en circulation. Ce programme est une opportunité de **pérenniser l'excellence industrielle française en aéronautique** dans un contexte concurrentiel particulièrement fort et de contribuer à la **décarbonation de l'ensemble de l'aviation mondiale**.

Afin d'**accompagner l'effort de recherche et développement de l'ensemble de la filière**, le **Président de la République** s'est engagé, en juin 2023, à ce que l'État apporte un **soutien annuel de 300 millions d'euros** à la filière *via* le **Conseil pour la recherche aéronautique civile**. Ce niveau de soutien est indispensable pour **préparer l'ensemble des « briques technologiques »** qui seront mobilisées pour réaliser cet aéronef. Or, comme l'a souligné un **rapport d'information de la commission des finances** du Sénat du 9 juillet dernier de Jean-François Rapin, Laurent Somon et Thomas Dossus, *« Depuis l'exercice 2024, la cible de 300 millions d'euros de soutien public annuel est sous-exécutée à hauteur de 18 millions d'euros en moyenne, soit 6 % de la cible. Ce sous-calibrage des aides publiques à la recherche aéronautique civile a des conséquences directes en matière de préparation des acteurs de la filière au programme prioritaire »* d'avion ultrafrugal. Or, le projet de loi de finances actuel reste trop modeste pour atteindre cet objectif avec 215 M€ de financements à destination du CORAC, dont uniquement 50 M€ sécurisés. Les 165 M€ restants, relevant du programme d'investissement « France 2030 » devront en effet être consolidés en cours de gestion budgétaire.

Face à cette **situation inacceptable**, qui menace la **filière aéronautique française** et pourrait **retarder la décarbonation de la moitié de la flotte aérienne mondiale**, la commission a fait siennes deux propositions du rapporteur d'**affecter une fraction de 150 millions d'euros de TSBA au financement du CORAC** et de **rehausser de 100 M€ la dotation budgétaire affectée au CORAC** (amdt).

La commission a également adopté un amendement prévoyant un crédit d'impôt incitant au renouvellement de leurs flottes d'aéronefs par des compagnies.

B. LES CARBURANTS D'AVIATION DURABLE (CAD) : FAIRE DE LA DÉCARBONATION DU TRANSPORT AÉRIEN UNE OPPORTUNITÉ INDUSTRIELLE

Décarboner l'aviation passera nécessairement par une **réduction de l'intensité carbone des carburants utilisés par les aéronefs**. C'est la raison pour laquelle le **règlement européen ReFuel EU aviation** impose aux compagnies d'incorporer des carburants d'aviation durables (CAD). En **2025, les compagnies devaient incorporer 2 % des CAD**. Les **obligations** sont **croissantes jusqu'en 2070**, date à laquelle cette obligation s'élèvera pour les compagnies à 70 % de CAD.

Les **CAD ayant un coût trois à quatre fois supérieur au kérosène**, la loi de finances pour 2025 a mis en place un **crédit d'impôt incitatif à l'achat de CAD**. Cette mesure n'est cependant pas entrée en vigueur, faute de publication des textes réglementaires indispensables à son application

Afin que la parole de l'État soit honorée, la commission, suivant son rapporteur, a adopté un amendement prévoyant que ce crédit d'impôt ait une application rétroactive, à partir du 1^{er} juillet 2025.

La filière française de CAD ne répond pas à l'intégralité de la demande des **compagnies**, qui sont **contraintes d'importer une partie du carburant utilisé**. Cette situation pourrait **s'accroître dans les années à venir**, notamment à partir de **2030**, quand les compagnies devront **incorporer des CAD synthétiques (e-CAD)** produits à partir d'électricité bas-carbone. Pour le rapporteur, les obligations d'incorporation de CAD peuvent constituer une **opportunité industrielle**, et il est indispensable d'**accompagner la mise en œuvre de projets de production de CAD**, notamment synthétiques.

La commission a donc fait sien un amendement de son rapporteur tendant à affecter une fraction des recettes issues du marché de quotas carbone européen relatif à l'aviation à **l'IFP Énergies Nouvelles** afin d'**accompagner l'industrialisation de projets de CAD français**.

3. LA POLLUTION SONORE : MIEUX PROTÉGER LES RIVERAINS, UN IMPÉRATIF DE SANTÉ PUBLIQUE ET D'ÉQUITÉ SOCIALE ET TERRITORIALE

A. LE BRUIT AÉRIEN : UNE VÉRITABLE POLLUTION POUR LES RIVERAINS

Le bruit émis par les aéronefs, notamment nocturne, a un impact avéré sur la santé des riverains des aéroports. Comme l'ont mis en avant Guillaume Chevrollier et Gilbert-Luc Devinaz dans leur rapport d'information du 25 juin 2025 consacré à la pollution sonore causée par les transports, il est source de « *perturbations du sommeil, troubles de l'apprentissage chez l'enfant, risque accru d'infarctus du myocarde, hypertension artérielle ou encore aggravation de risques de désordres psychologiques comme la dépression ou l'anxiété* ».

« Les effets sanitaires du bruit causé par les transports justifient de l'appréhender non comme une nuisance, mais comme une véritable "pollution" ».

Guillaume Chevrollier et Gilbert-Luc Devinaz, extrait du rapport d'information du 25 juin 2025 sur la pollution sonore causée par les transports

B. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES FINANCEMENTS DESTINÉS À INSONORISER LES LOGEMENTS DES RIVERAINS

Afin de protéger les riverains des aéroports, en application du principe de « pollueur-payeur », les compagnies sont redevables de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), qui permet de financer **l'insonorisation des logements à proximité des aéroports**.

Depuis plusieurs années, les dépenses d'insonorisation sont inférieures aux recettes, si bien qu'une trésorerie de TNSA a été constituée. Cette situation s'explique notamment par le **plafonnement de l'aide à l'insonorisation à 80 % de son coût**. Le **reste à charge** est en effet **trop élevé** pour des **riverains** souvent **qui ne disposent pas toujours de moyens financiers suffisants**. À l'inverse, lorsque le reste à charge a été supprimé entre 2012 et 2014, de très nombreuses demandes ont été déposées. Guillaume Chevrollier et Gilbert-Luc Devinaz, au nom de la mission d'information sur les nuisances sonores avaient donc recommandé de **réduire le reste à charge pour les riverains** et de **rouvrir le droit à insonorisation pour les locaux** dont le dispositif d'insonorisation s'est dégradé dans le temps et d'élargir le nombre de locaux éligibles ([proposition n° 3](#)).

Défendant une approche bien différente, le **Gouvernement** propose, au contraire, de **prélever environ 80 millions d'euros de trésorerie du fonds de TNSA des riverains des plateformes franciliennes (Paris-Orly, Paris-CDG et Le Bourget)**. Il entend également **plafonner à 40 M€ l'affectation au financement des programmes d'insonorisation du produit de TNSA**, qui devrait être d'environ 48,8 M€ en 2026. Pour le rapporteur, ce **double détournement de son objet du stock et du flux de TNSA** est une **faute morale envers les riverains des aéroports**. La sous-utilisation du produit de TNSA ne doit pas conduire à en dénaturer l'affectation, mais à **élargir et assouplir ses conditions d'utilisation**, afin de **mieux protéger la santé de nos concitoyens les plus vulnérables**. Toutefois, l'État ayant abondé à hauteur de 20,8 millions d'euros le fonds de TNSA des plateformes franciliennes, le rapporteur considère opportun que cette somme soit reversée au budget général de l'État.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a adopté un amendement en ce sens l'article 43à. Elle a également prévu de **relever à 50 M€ le plafonnement d'affectation de TNSA à l'insonorisation des logements des riverains des aéroports** (amdt).

POUR EN SAVOIR +

- Le rapport d'information de Guillaume Chevrollier et de Gilbert-Luc Devinaz sur la pollution sonore causée par les transports
- Le rapport d'information de Jean-François Rapin, Laurent Somon et Thomas Dossus sur le financement public de la recherche aéronautique civile



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Stéphane Demilly
Rapporteur pour avis
Sénateur de la Somme
(Union centriste)

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

01 42 34 23 20

