

Aides d'État pour les compagnies aériennes : pas sans garanties sociales et climatiques

Policy briefing

Bond Beter Leefmilieu
Inter-Environnement Wallonie
Greenpeace
Zomer Zonder Vliegen

20 avril 2020

Introduction

Le secteur de l'aviation est soumis à une forte pression en raison de l'épidémie de coronavirus. En réponse, plusieurs compagnies aériennes demandent le soutien du gouvernement. Brussels Airlines souhaite obtenir 200 à 300 millions d'euros de soutien de la part du gouvernement fédéral. TUI Fly Belgium et Air Belgium frappent également à la porte pour demander de l'aide. Bond Beter Leefmilieu, IEW, Greenpeace et Zomer Zonder Vliegen demandent aux politiciens de veiller à faire bon usage des deniers publics.

Soutenir les compagnies aériennes ne devrait se faire que dans le but de briser une spirale économique descendante et de protéger les droits des travailleurs. Cela ne doit pas servir à relancer de plus belle un secteur qui ne contribue de façon équitable ni à notre société ni aux objectifs climatiques.

Toute opération de sauvetage de la part de l'État devrait être axée sur le **soutien aux travailleurs et à la préparation d'une transformation progressive et planifiée de l'aviation**. Cette transformation implique la participation juste du secteur aux droits sociaux, notamment via un **système de taxation équitable, et des ambitions climatiques conformes aux objectifs de l'accord de Paris**. D'un point de vue global, transformer notre mobilité revient aussi à soutenir une mobilité durable, notamment le train, pour relier les pays européens d'une façon efficace et respectueuse de l'environnement.



GREENPEACE



Des circonstances exceptionnelles et dramatiques

La crise du coronavirus plonge de nombreux secteurs, employeurs, employés et indépendants dans une incertitude économique et sociale. Le secteur de l'aviation, qui n'a cessé de se développer ces dernières années, est particulièrement fragilisé. L'association internationale du transport aérien (IATA) estime ainsi que près de 25 millions d'emplois directs sont menacés dans le transport aérien¹. Des compagnies aériennes pourraient ne pas survivre à la crise tandis que de nombreux travailleurs sont au chômage technique.

Pourtant, alors que de nombreux dirigeants et actionnaires ont accumulé des bénéfices au fil des ans, le secteur dépend du soutien public – aides d'État aux aéroports, compagnies aériennes low cost² et infrastructures reliant les aéroports aux villes voisines, mais aussi exonérations fiscales telles que l'absence de TVA sur les vols internationaux, de taxe sur les billets et de taxe sur le kérosène – pour se développer. Le soutien public a été offert en dépit du fait que le transport aérien cristallise de nombreuses inégalités³ et alors qu'elle est une source de pollution sonore et atmosphérique⁴, ainsi que la source d'émissions de gaz à effet de serre qui ont connu la croissance la plus rapide en Europe au cours des dernières décennies. Par ailleurs, l'histoire montre qu'au lendemain de chaque crise, la demande d'aviation revient généralement à ses niveaux antérieurs, avant une hausse rapide et sans précédent.

Pour ces raisons, nous ne sommes pas favorables à un soutien des pouvoirs publics aux compagnies aériennes. Mais nous comprenons que des circonstances exceptionnelles, telles que la crise du coronavirus, appellent des mesures exceptionnelles.

Nous appelons donc tous les décideurs politiques à faire preuve de clairvoyance dans la poursuite d'une reprise économique saine et socialement juste en accord avec le Green Deal européen. Cela peut se faire par des investissements suffisants et un soutien public en faveur d'une économie et d'un système de transport résilient, équitable et durable, en accord avec les droits sociaux, la neutralité carbone, la circularité et la préservation de la biodiversité.

Toute aide d'État accordée au secteur de l'aviation ne peut l'être que dans les conditions suivantes.

Des aides d'État pour soutenir les travailleurs et les entreprises financièrement saines

Protection sociale pour les travailleurs

L'objectif actuel est d'aider les travailleurs d'un secteur mis à mal. Ensuite, l'objectif est de préparer la voie à des entreprises saines, qui offrent des bonnes conditions de travail et une réelle sécurité sociale à leurs travailleurs (personnel de bord, personnel au sol, traiteurs et autres employés) tout en préparant un avenir neutre en carbone.

L'argent public ne doit pas servir à soutenir les profits individuels

L'aide financière de l'État ne peut servir à proposer des billets moins chers, augmenter la rémunération des dirigeants ou le rendement des actionnaires. Il ne peut pas non plus y avoir de rachat d'actions lorsqu'une entreprise reçoit une aide d'État.

Des aides temporaires

Tout aide de l'État doit être temporaire, remboursable et doit permettre une éventuelle réduction d'activité si les conditions du marché changent structurellement à la suite de la crise du coronavirus. Il est nécessaire que l'utilisation de l'aide soit soumise à des conditions strictes et fasse l'objet d'un rapport approprié.

Soutenir les entreprises financièrement saines

Il convient également d'établir une distinction entre les compagnies aériennes qui ont été prudentes et ont constitué des réserves de trésorerie, et les compagnies aériennes qui ont profité de la "période de prospérité" pour verser des dividendes excessifs ou tirer parti de l'expansion de leur flotte ; ces dernières ne doivent pas être soutenues. Les opérations de sauvetage des compagnies aériennes qui se dirigent vers la faillite, même dans des circonstances normales, ne doivent pas être soutenues. Tout type de soutien financier aux aéroports doit également être soigneusement évalué à l'aune des défis économiques et climatiques que doit relever notre société.

Des aides d'État en contrepartie d'une contribution équitable à la société

Les compagnies aériennes sont depuis longtemps exonérées de la taxe sur le carburant et de la TVA sur les billets d'avion. Les compagnies aériennes ne peuvent pas s'attendre à recevoir l'argent des contribuables quand les temps sont durs et dans le même temps ne pas payer des taxes elles-mêmes quand les temps sont favorables. Les aides d'État ne devraient être accordées que si les sociétés du secteur aérien apportent à leur tour une contribution équitable au trésor public une fois la crise passée. Les taxes à appliquer doivent bien sûr concerner toutes les compagnies opérant sur le sol belge et pas uniquement celles qui demandent une aide.

Prélever une taxe sur le kérosène

L'exonération de la taxe sur le kérosène pour l'aviation est estimée à 27 milliards d'euros par an au niveau européen⁵ et de 500 millions par an au niveau belge⁶. Le statut de l'Europe en tant que paradis fiscal pour le kérosène est socialement indéfendable. Une taxe sur le kérosène est également essentielle pour lutter contre le changement climatique.

L'engagement de payer une taxe sur le kérosène après la crise devrait être un élément essentiel de tout accord avec l'aviation sur les aides d'État. Ceci, tant pour une taxe sur le kérosène au niveau européen que pour une taxe sur le kérosène convenue par des accords bilatéraux entre les États membres.

L'introduction d'une taxe sur le kérosène au niveau européen nécessite une révision de la directive européenne sur la taxation de l'énergie. Nous demandons aux décideurs belges de plaider en ce sens au niveau européen, ainsi que pour l'introduction de la TVA sur les billets d'avion.

Si le dossier de mise en oeuvre n'avance pas de façon significative endéans l'année, nous demandons que le gouvernement coopère avec les autorités des pays voisins pour introduire des droits d'accise sur le kérosène pour les vols de pays à pays par le biais d'accords bilatéraux, conformément à l'article 14.2 de la directive sur la taxation de l'énergie. Une taxe sur les billets peut également être introduite au niveau national. La plupart de nos pays voisins l'ont déjà fait (France et Allemagne), ou envisagent de le faire (Pays-Bas). Avec une taxe sur les billets, nous plaidons en faveur d'une taxe sur les grands voyageurs : un montant qui augmente au fur et à mesure que l'on prend l'avion.

L'impact économique, social et environnemental des taxes imposées doit être évalué régulièrement, afin que les montants puissent être adaptés si les objectifs visés (par exemple, la réduction de l'impact de l'aviation sur le climat) ne sont pas atteints.

Investir les recettes dans la reconversion des employés vers les alternatives de transport durables

Nous demandons instamment que les recettes de ces taxes soient investies dans le développement d'un plan de relance durable en vue de développer un meilleur réseau européen de trains de jour et de nuit, notamment pour remplacer les vols court-courriers, mais aussi pour soutenir le développement de transports publics efficaces et abordables, du cyclisme et de l'intermodalité, particulièrement dans la perspective de déplacements moins lointains en conséquence de la crise du coronavirus⁷.

L'aviation est un secteur qui vient de décroître drastiquement, de façon précipitée et désorganisée à cause du choc de la crise du coronavirus. Pourtant, c'est un secteur appelé à décroître aussi sur le moyen terme sous peine de mettre à mal les efforts climatiques soutenus par le reste de la société. Il est dès lors crucial d'organiser et de planifier, avec les syndicats, au sein du dialogue social, cette décroissance maîtrisée. Cela implique de mettre en place des fonds de transition et de reconversion juste pour les travailleurs et de leur proposer des emplois attrayants et divers dans, notamment, des secteurs porteurs comme le transport durable et les énergies renouvelables où leurs compétences en service à la clientèle, digitalisation, ingénierie, entretien, mécanique, etc., pourront être valorisées et/ou développées. À titre d'exemple, il est intéressant de voir que les industriels wallons de l'aéronautique ont su, très rapidement, s'orienter vers la production de matériel pour les hôpitaux en cette situation de crise⁸.

Aides d'État en contrepartie d'actes dans la lutte contre le changement climatique

Un statu quo dans le secteur de l'aviation n'est plus viable pour le climat

À ce stade, le secteur de l'aviation se distingue par son manque d'ambition climatique par rapport à d'autres secteurs. L'aviation prétend agir en utilisant des stratégies de communication, comme la promotion des aéroports bas carbone (The Airport Carbon Accreditation programme)⁹ – ce qui n'adresse pas sérieusement les émissions du secteur liés aux vols ; ou en célébrant l'adoption par l'International Civil Aviation Organization (ICAO) de CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*), un mécanisme de compensation des émissions de CO₂¹⁰; cela, alors que cette organisation est épinglée par la société civile pour son manque de transparence¹¹ et que l'efficacité¹² des crédits de compensation n'est pas assurée pour lutter de façon appropriée contre le changement climatique. Au vu des objectifs climatiques établis par la science, cette absence d'ambition était déjà problématique. Désormais, IATA a demandé à ce que l'année de référence de CORSIA soit modifiée¹³ - non plus 2019-2020, mais 2019 seulement ou 2019-2018. Ainsi, tout en demandant de l'argent public, les compagnies aériennes mettent tout en oeuvre pour échapper à tout objectif climatique, même insuffisant.

Afin d'atteindre les objectifs fixés dans l'accord de Paris sur le climat, nous devons ramener les émissions mondiales dans tous les secteurs à zéro bien avant 2050. Or, au vue des tendances actuelles, l'aviation pourrait impacter très négativement les efforts des autres secteurs.

En effet, les émissions de l'aviation européenne ont augmenté de 26,3 %¹⁴ au cours des cinq dernières années. Pour Brussels Airlines, c'est 25 %¹⁵. Au niveau international, l'aviation est également l'une des sources d'émissions qui connaît la croissance la plus rapide, avec des émissions qui devraient doubler ou tripler d'ici 2050¹⁶. Actuellement, l'aviation est responsable de 2,4 % des émissions anthropiques mondiales de CO₂ (Graver et al., 2019) et d'environ 5 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre, si l'on tient compte des effets de réchauffement net d'autres "effets non CO₂" des avions, tels que les traînées de condensation et les NO_x (Lee et al., 2009), ce qui représente environ le double de la contribution du secteur au changement climatique par rapport aux seules émissions de CO₂. Si les émissions ne sont pas réduites, l'aviation devrait consommer plus d'un quart du budget carbone mondial total entre 2020 et 2050 pour un scénario de réchauffement de 1,5 °C¹⁷.

Soutien au "Green Deal" européen et à un plan visant à réduire les émissions à zéro d'ici 2050

En contrepartie des aides d'État, les compagnies aériennes doivent soutenir le "Green Deal" européen.

Nous demandons également que les compagnies aériennes s'engagent de manière contraignante à réduire leur impact sur le climat et à le mettre en conformité avec les objectifs de l'accord de Paris sur le climat, c'est-à-dire à limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2 degrés et à viser 1,5 degré. À cette fin, le secteur – comme tous les autres modes de transport – doit s'orienter vers des émissions nulles, y compris les émissions autres que le CO₂, bien avant 2050 et sans recourir à des mesures compensatoires inefficaces.

Un engagement plus fort en faveur de l'innovation et des carburants propres

Les compagnies aériennes sont à la traîne dans la mise en œuvre de carburants plus propres tels que le kérosène synthétique. Elles doivent se concentrer davantage sur l'innovation, plutôt que de se cacher derrière des mesures de compensation inefficaces ou des biocarburants non durables qui nuisent à l'environnement, au climat et à la sécurité alimentaire. En même temps, les décideurs politiques ont un rôle important à jouer dans la conception d'un cadre durable pour les carburants de synthèse destinés à l'aviation.

Réduire le nombre de vols

Étant donné que les carburants de synthèse ont un potentiel limité dans un cadre durable et qu'en raison de la forte intensité énergétique de leur production, de grandes quantités d'énergie renouvelable sont nécessaires, une réduction du nombre de vols est indispensable pour atteindre la neutralité climatique dans l'aviation bien avant 2050. Il n'est donc pas souhaitable de ramener l'aviation à son niveau d'avant la crise de Corona. Les citoyens sont de plus en plus disposés à prendre moins l'avion (pensez au mouvement Fly Less) ; pour cela aussi, il appartient maintenant au gouvernement de créer un cadre politique efficace.

Pas de nouvelle extension des infrastructures d'aviation

Dans le contexte d'une diminution des mouvements aériens, nous demandons également l'arrêt de l'expansion des infrastructures de l'aviation. L'aéroport de Bruxelles veut doubler le nombre de passagers d'ici 2040. À cette fin, elle élabore un plan stratégique (brusselssairport2040.be) avec deux scénarios. Un scénario concerne l'optimisation de l'infrastructure existante (voie de circulation plus longue, plus de portes, terminal plus

grand,...), l'autre concerne une extension de la piste 25L de 900 mètres. Cela en ferait l'une des plus longues pistes d'Europe. En outre, l'aéroport de Bruxelles veut également se développer dans le domaine du transport de fret. À cette fin, il souhaite développer une nouvelle zone d'activités à proximité de l'aéroport.

D'importants investissements sont également prévus pour les aéroports de Liège et de Charleroi. Les aéroports wallons sont considérés par le gouvernement comme "d'importants viviers d'emplois et des pôles de développement importants dans la dynamique de renforcement de l'économie wallonne que le gouvernement veut soutenir". Liège Airport, qui aura déjà transporté près d'un million de tonnes de fret d'ici 2019, a pour ambition de devenir l'une des principales références dans le domaine du transport aérien de marchandises, tant au niveau européen qu'international.

Selon le Plan d'investissement wallon, la Région prévoit d'investir 45 millions d'euros sur la période 2019-2024 pour renforcer la sécurité et les capacités d'infrastructure des aéroports wallons. Et entre 2019 et 2022, 150 millions d'euros seront dépensés pour améliorer la mobilité et soutenir la croissance des activités autour de ces aéroports.

En période de crise sociale et d'urgence climatique, les ambitions de l'aviation apparaissent irresponsables et semblent concourir à créer de nouveaux problèmes globaux qui impacteront de plein fouet les citoyens.

Notes de fin

- 1 www.lesoir.be/292964/article/2020-04-07/environ-25-millions-demplois-menaces-dans-le-secteur-aeronautique-avec-la-crise
- 2 En 2019, 24 % des aéroports de Ryanair étaient susceptibles d'être soutenus par des subventions, alimentant ainsi une croissance rapide des émissions.
www.transportenvironment.org/press/24-ryanair-airports-likely-be-propped-subsidies-%E2%80%93-fueling-rapid-emissions-growth
- 3 Seule une minorité d'Européens vole fréquemment et par ailleurs, voler de Bruxelles à Madrid et vice versa, génère environ 220 kg de CO₂. Il y a 17 pays où la personne moyenne produit moins de CO₂ en un an. www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2019/jul/19/carbon-calculator-how-taking-one-flight-emits-as-much-as-many-people-do-in-a-year
- 4 La pollution par le carbone provenant des vols en Europe a augmenté de 26,3% au cours des cinq dernières années. www.transportenvironment.org/press/ryanair-joins-club-europe%E2%80%93-top-10-carbon-polluters. Par ailleurs, les compagnies aériennes se classent parmi les plus grands émetteurs de carbone dans les pays européens en 2019, selon les données de l'Union européenne. www.transportenvironment.org/press/ryanair-europe%E2%80%937th-biggest-carbon-polluter-last-year-aviation-emissions-continued-grow
- 5 “La Commission européenne a financé une étude sur la taxation de l'aviation [qui] n'a jamais été publiée. Elle constate que l'Europe entreprend de manière chronique le secteur par rapport à d'autres grands marchés [et] que l'augmentation de la taxation de l'aviation pourrait réduire les émissions sans avoir d'impact net sur l'emploi ou le PIB.” www.transportenvironment.org/publications/leaked-european-commission-study-aviation-taxes
- 6 “Taxer le kérosène vendu en Belgique permettrait de réduire les émissions de l'aviation de 17 % (0,7 million de tonnes de CO₂), n'aurait aucun impact net sur l'emploi ou sur l'économie dans son ensemble et générerait près de 500 millions d'euros de recettes par an”. www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/gelekte-eu-studie-kerosine-voor-luchtvaart-belasten-mogelijk-en-heeft-positief-effect
- 7 Dans un récent rapport, UBS Investment Bank s'attend à un engouement accru pour le train à grande vitesse en Europe et en Chine, au détriment de l'avion. Par ailleurs, il semble que “les voyageurs de loisirs toléreraient 5 à 6 heures de train, et les voyageurs d'affaires de l'UE jusqu'à 4 heures, alors que le consensus général est de 2 à 3 heures”. www.ubs.com/global/en/investment-bank/in-focus/2020/by-train-or-by-plane.html
- 8 www.rtf.be/info/regions/liege/detail_l-aeronautique-wallonne-au-secours-des-hopitaux-pour-fabriquer-respirateurs-et-pieces-de-rechange?id=10465732
- 9 À ce sujet, lire Boussauw Kobe, “Flying Green from a Carbon Neutral Airport: The Case of Brussels”, Avril 2019. Disponible ici: biblio.ugent.be/publication/8614363.
- 10 Le projet initial était le suivant: “Pour toute année à partir de 2021 où les émissions de CO₂ de l'aviation internationale couvertes par le système dépassent les émissions moyennes de référence de 2019 et 2020, cette différence représente les exigences de compensation du secteur pour cette année.” www.icao.int/environmental-protection/Pages/A39_CORSIA_FAQ2.aspx
- 11 “Les pays européens qui sont membres de l'organe des Nations unies chargé de l'aviation civile gardent secrets leurs travaux sur les politiques climatiques pour le secteur de l'aviation, en violation d'un traité international sur l'accès du public à l'information environnementale.” carbonmarket-watch.org/2019/06/27/eu-countries-under-scrutiny-for-their-role-in-opaque-aviation-agency/

- 12 “L'offre totale de crédits disponibles est encore plusieurs fois supérieure à la demande pendant la phase pilote du mécanisme et les compagnies aériennes pourront acheter des crédits provenant de projets de faible qualité.” carbonmarketwatch.org/2020/03/16/icao-decision-on-aviation-carbon-market-rules-a-step-in-the-right-direction-but-fails-to-exclude-all-junk-credits/
- 13 “Le US Environmental Defense Fund (EDF), qui a longtemps soutenu le projet CORSIA, a fait valoir que les règles en vigueur dans CORSIA offraient suffisamment de souplesse aux gouvernements pour s'attaquer à "l'activité supprimée en 2020, sans qu'il soit nécessaire de renégocier la mesure dans le cadre d'un long débat politique." www.theguardian.com/business/2020/apr/08/airlines-lob-by-to-rewrite-carbon-deal-due-to-coronavirus
- 14 “L'aviation est le mode de transport à plus forte intensité de carbone, la source d'émissions qui croît le plus rapidement en Europe, et avec des émissions qui ont augmenté de 26 % en cinq ans, le plus grand échec climatique de l'Europe.” www.transportenvironment.org/newsroom/blog/ryanair-top-10-emitter-governments-can-stop-other-airlines-joining-it
- 15 Voir les données ETS pour Brussels Airlines: ec.europa.eu/clima/ets/ohaDetails.do?accountID=106472&action=all&languageCode=en
- 16 “Une nouvelle Energy Transition Directive actualisée devrait envoyer les bons signaux de prix pour influencer les investissements en faveur de sources d'énergie à faibles émissions pour les transports”. www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_04_TransportEnvironment-feedback-EnergyTaxationDirective-IIA-2020.pdf
- 17 “Selon un nouveau rapport des Nations unies, l'industrie aéronautique doit relever d'énormes défis si elle veut atteindre les objectifs qu'elle s'est elle-même imposés en matière de changement climatique.” www.carbonbrief.org/aviation-consume-quarter-carbon-budget