



MINISTÈRE
CHARGÉ
DES TRANSPORTS

*Liberté
Égalité
Fraternité*



direction
générale
de l'Aviation
civile

CONSULTATION PUBLIQUE SUR LE PROJET DE DÉCRET PRECISANT LES CONDITIONS D'APPLICATION DE L'INTERDICTION DES SERVICES RÉGULIERS DE TRANSPORT AÉRIEN PUBLIC DE PASSAGERS INTÉRIEURS DONT LE TRAJET EST ÉGALEMENT ASSURÉ PAR VOIE FERRÉE EN MOINS DE 2 H 30

Synthèse de la consultation du public

FEVRIER 2023

Table des matières

01	INTRODUCTION	3
02	GENERALITES	7
	LA LOI ET LA LEGISLATION EUROPEENNE.....	7
	LES OBJECTIFS ET L'AMBITION DU DECRET	8
	LE TRANSPORT AERIEN DECARBONE.....	9
	LES PROPOSITIONS ALTERNATIVES	10
03	LE CONTENU DU PROJET DE DECRET : LES CONDITIONS RELATIVES AUX LIGNES FERROVIAIRES	12
	LA DUREE DU TRAJET FIXEE A MOINS DE 2 H 30.....	12
	LA LOCALISATION DES GARES	13
	LA FREQUENCE DES LIAISONS.....	13
	LES AUTRES CRITERES PROPOSES	14
04	LES IMPACTS DU DECRET	16
	IMPACT ECONOMIQUE ET FREIN AU DEVELOPPEMENT DE CERTAINES REGIONS.....	16
	IMPACT SUR LES VOYAGEURS ET LA DESSERTE AERIENNE	16
	LES RISQUES ET LES LIMITES DU RESEAU FERROVIAIRE.....	17
	LE RISQUE DE CONTOURNEMENT	18
05	L'APPLICATION CONCRETE DU DECRET SUR LES LIGNES AERIENNES	18
	LES LIGNES INTERDITES : PARIS ORLY ET BORDEAUX, NANTES ET LYON	18
	LES LIAISONS EXCLUES : ENTRE PARIS-CHARLES DE GAULLE ET RENNES ET LYON, LA LIAISON LYON-MARSEILLE ET ENTRE PARIS-CHARLES DE GAULLE ET BORDEAUX ET NANTES.....	20
	LES AUTRES LIGNES	21
06	LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU DECRET	22
07	LES MODALITES DE CONSULTATION DU PUBLIC	23
08	SUJETS A TRAITER INDEPENDAMMENT	23
09	CONCLUSION	24



Direction générale de l'Aviation civile
50, rue Henry Farman
75720 Paris cedex 15
Tél. : 33 (0)1 58 09 43 21
www.ecologie.gouv.fr

01 Introduction

Contexte de la consultation

En application de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, le projet de décret précisant les conditions d'application de l'interdiction des services réguliers de transport aérien public de passagers intérieurs dont le trajet est également assuré par voie ferrée en moins de deux heures trente, pris en application de l'article L. 6412-3 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 145 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, a été soumis à la consultation du public.

L'article 145 de la loi n°2021-1104 a créé une interdiction d'exploiter des services aériens réguliers de passagers à l'intérieur du territoire français lorsque le trajet est également assuré par des services ferroviaires, sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes, en moins de 2 h 30.

Cet article prévoit qu'un décret précise les conditions d'application de cette interdiction, s'agissant des caractéristiques des liaisons ferroviaires concernées, mais aussi des modalités selon lesquelles il peut y être dérogé, si les services aériens assurent majoritairement le transport de passagers en correspondance ou s'il existe des services aériens pouvant être regardés comme décarbonés.

Le projet de décret a été soumis à la Commission européenne et aux États membres, conformément au droit européen et plus précisément à l'article 20 du règlement n°1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, qui est le règlement qui pose le principe de la liberté de prestation des services aériens au sein de l'Union européenne. À l'issue de cet examen, la Commission européenne a donné son accord par sa décision d'exécution (UE) 2022/2358 du 1er décembre 2022. Un premier projet de décret, en 2021, avait conduit la Commission à soulever des objections, ce qui explique que la présente consultation intervienne plus d'un an après la publication de la loi.

Objectifs du projet de décret

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est la mise en œuvre de l'interdiction posée par la loi, dans le respect de la volonté du législateur que cette interdiction n'impacte pas de façon principale les passagers effectuant des correspondances, notamment de/vers les régions, pour l'étranger ou les outre-mer.

En effet, l'offre de services aériens de longue distance repose le plus souvent sur la réalisation de correspondances, principalement, mais pas uniquement, sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, pour accéder à des destinations en Asie, en Afrique, dans les Amériques ou au Moyen-Orient. Ne pas prendre en compte cette nécessité aurait pu poser des problèmes de connectivité, notamment pour de nombreuses destinations outre-mer desservies, ou conduire de nombreux passagers à privilégier des correspondances sur des aéroports situés à l'étranger plutôt qu'un préacheminement par le train, avec le risque que le détour par un aéroport plus lointain (Francfort, Londres, Istanbul...) les conduise à parcourir des distances plus importantes pour rejoindre leur destination finale, ce qui aurait inutilement augmenté les émissions de gaz à effet de serre.

Pour caractériser, selon les termes de l'article 145, les trajets également assurés sur le réseau ferré national sans correspondance et par plusieurs liaisons quotidiennes d'une durée inférieure à deux heures trente, le projet de décret retient ainsi que ces liaisons ferroviaires assurent :

- dans chaque sens, un trajet de moins de deux heures trente,
- entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports considérés ; lorsque le plus important en termes de trafic des deux aéroports concernés est directement desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, la gare retenue est celle desservant cet aéroport,
- sans changement de train entre ces deux gares,

- plusieurs fois par jour, avec des fréquences suffisantes et des horaires satisfaisants,
- et permettant plus de huit heures de présence sur place dans la journée.

Ces critères permettent d'assurer que les services ferroviaires considérés ont effectivement des caractéristiques qui en font une alternative substituable à la voie aérienne, sans pénalisation excessive des voyageurs, quel que soit le motif de leur voyage (déplacements professionnels pour la journée, voyage à destination de l'agglomération principalement desservie par l'aéroport ou la gare...).

S'agissant de la volonté du législateur de ne pas pénaliser les voyageurs effectuant des correspondances, la caractérisation du temps de trajet ferroviaire tient compte de la spécificité du développement d'infrastructures intermodales spécifiques dans certains aéroports : lorsqu'un aéroport bénéficie d'une gare ferroviaire à vocation intermodale située sur son emprise, la liaison ferroviaire prise en considération comme alternative à la liaison ferroviaire est cette gare aéroportuaire.

Au fur et à mesure que l'offre de services ferroviaires s'améliorera, avec des fréquences plus nombreuses et des horaires adaptés, davantage de liaisons ferroviaires pourront être considérées comme remplissant les critères du décret, ce qui augmentera la substitution air – fer recherchée par l'article 145.

Les services aériens pouvant être considérés comme assurant un transport aérien décarboné et pouvant assurer un service régulier sur les liaisons considérés ne sont pas traités dans le décret à ce stade. L'intention du législateur était de ne pas proscrire, le moment venu, l'usage d'appareils décarbonés, par exemple ce qui fonctionneraient intégralement avec des carburants d'aviation durables, non issus de ressources fossiles. Les contraintes technologiques actuelles sur l'usage de ces carburants et le temps de développement d'avions fonctionnant à l'hydrogène renvoient à plus tard la possibilité de caractériser les services décarbonés.

Conformément au droit européen rappelé par la décision de la Commission européenne du 1^{er} décembre 2022, le décret sera valable pour 3 ans. Un examen de son impact sera réalisé 24 mois après son entrée en vigueur, dans l'objectif du renouvellement de la mesure pour une nouvelle période de trois ans, après une validation par la Commission, conformément à la réglementation européenne.

Impact sur les services aériens

En pratique, sur la base de la desserte ferroviaire actuelle et du projet de décret :

- les trois liaisons entre Paris-Orly et Bordeaux, Nantes et Lyon seront interdites à tout transporteur aérien ;
- les liaisons entre Paris-Charles de Gaulle d'une part et Bordeaux et Nantes d'autre part seront exclues du champ de la mesure, du fait d'un temps de trajet ferroviaire supérieur à 2 h 30 pour rejoindre la gare TGV de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle (avec des meilleurs temps de trajet respectivement entre 3h et 3h30) ;
- les liaisons entre Paris-Charles de Gaulle d'une part et Rennes et Lyon d'autre part ainsi que la liaison Lyon-Marseille seront exclues de la mesure en l'état actuel de l'offre ferroviaire. En effet, même si les trajets ferroviaires peuvent offrir des temps de parcours inférieurs à 2 h 30, ils ne permettent pas d'accéder suffisamment fréquemment, suffisamment tôt le matin à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle (ou de Lyon-Saint-Exupéry dans le cas de la ligne Lyon-Marseille) ni d'en partir suffisamment tard le soir. Autrement dit, les fréquences ne sont pas suffisantes et les horaires, pas satisfaisants. À l'avenir, une amélioration de ces services ferroviaires, notamment pour les besoins des correspondances, pourra permettre des interdictions aériennes plus larges.

Pour la bonne clarté de l'information, la vérification de la situation des liaisons interdites et des liaisons potentiellement concernées par l'interdiction (principalement les liaisons intérieures reliant les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Lyon-Saint-Exupéry à des destinations desservies par liaisons ferroviaires à grande vitesse) sera faite par les services de la direction générale de l'aviation civile en amont de chaque saison aéronautique, soit deux fois par an, et sera publiée sur le site internet du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

La consultation du public

Ce projet de décret a été mis à **la consultation du public pour une durée d'un mois, du 9 décembre 2022 au 10 janvier 2023 inclus**, de sorte que chacun puisse faire part de ses observations, sur le site internet des consultations du ministère de la Transition écologique : <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/consultation-publique-sur-le-projet-de-decret-a2784.html>.

La présente synthèse vise à exposer les résultats de cette consultation du public et la suite qui lui a été donnée.

Méthodologie d'analyse des contributions de la consultation

- Les contributions déposées sur le site dédié ont été récupérées dans leur intégralité et étudiées.
- Si une même contribution a été déposée par une même personne, le même jour et à la même heure : la contribution a été considérée comme un doublon. Elle n'a pas été prise en compte dans le traitement quantitatif.
- Une contribution peut exprimer un avis sur plusieurs thématiques. Dans le cadre du travail d'analyse, ces contributions ont été découpées en plusieurs « expressions ». Ainsi, l'analyse quantitative repose sur le nombre total d'expressions du public sur chacune des thématiques.

Les chiffres de la participation

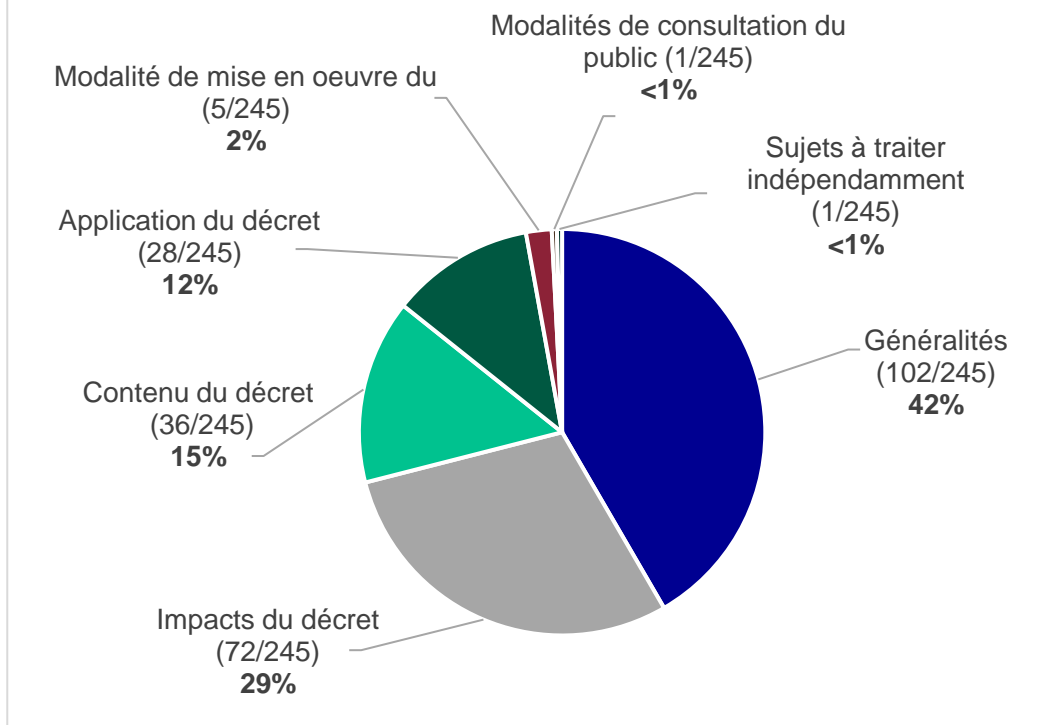
- 110 contributions ont été déposées sur la plateforme de la consultation du public, parmi lesquelles 15 doublons ont été retirés des calculs.
- **Ainsi au total, 95 contributions sont traitées dans la présente synthèse.**

Comme indiqué dans la méthodologie, certaines contributions ont abordé plusieurs thématiques. Ainsi, les 95 contributions comportent finalement **245 expressions identifiées**. C'est l'ensemble de ces expressions du public qui a été classé en fonction du type de commentaire pour faire l'objet de la présente restitution.

Parmi ces expressions, certaines sont des avis, d'autres des questions. Trois expressions du public dans le cadre de cette consultation sont des questions.

L'ensemble des expressions du public a également été classé en fonction des thématiques abordées. Leur répartition est présentée dans le graphique 1.

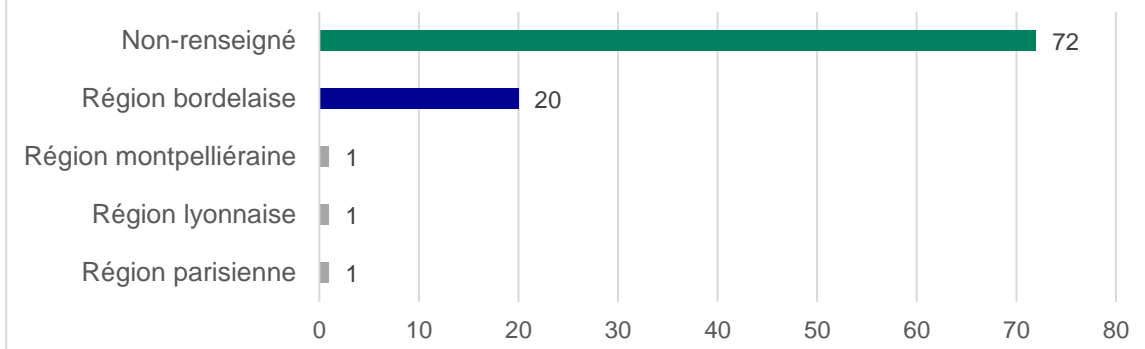
Graphique 1 - Répartition des expressions du public en fonction des thématiques (sur un total de 245 expressions)



Éléments sur le profil des répondants

Sur les 95 contributeurs, 11 participants précisent qu'ils s'expriment en tant que voyageurs, 4 en tant qu'acteurs représentant le secteur aéronautique, 4 autres comme acteurs économiques et 2 s'expriment au nom d'associations environnementales.

Répartition des participants selon leur localisation (sur un total de 95 contributeurs)



02 Généralités

La loi et la réglementation européenne

Seize expressions du public portent sur la loi et la réglementation européenne dont le projet de décret soumis à la consultation du public fixe les conditions d'application.

Certains participants évoquent la **loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et Résilience)**. Selon eux, cette loi, en restreignant de façon importante les choix de déplacement de la population, serait « *liberticide* ». En effet, certains en appellent à « *arrêter d'interdire et à laisser les citoyens décider eux-mêmes des moyens de transport dont ils ont besoin selon le trajet et la période* ». Ils regrettent que cette loi impose une nouvelle contrainte dans leur quotidien. En ce sens, un participant invite à « *éduquer les citoyens plutôt que de les contraindre* ».

Par ailleurs, plusieurs répondants estiment que cette législation est « *dictée par les lobbies écologiques* » et qu'il s'agit d'une loi « *qui ne prend pas en compte les réalités locales* ».

L'**articulation avec la réglementation européenne** est également questionnée par plusieurs contributeurs. Certains d'entre eux, principalement opposés à la loi et à son décret d'application, considèrent que cette législation va à l'encontre des « *choix souverains de la France* ».

A l'inverse, d'autres participants, qui sont favorables au principe de ce décret, s'inquiètent que « *la France soit contrainte à demander la permission à l'Europe* » pour qui la règle de non-distorsion de la concurrence prévaut sur la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre (GES). En ce sens, un participant craint qu'un « *opérateur privé puisse contester au nom de la libre concurrence cette nouvelle loi et obtenir, via la voie européenne, la réouverture d'une liaison aérienne interdite par le présent projet de décret* ».

Enfin, pour certains acteurs du secteur aéronautique, la loi et son décret d'application ne seraient pas en accord avec le droit européen. En effet, selon eux, et d'après l'analyse du Conseil d'État (avis du 4 février 2021 sur le projet de loi Climat et Résilience), l'Union européenne avait pour objectif, à travers le règlement 1008/2008, « *de traiter de problématiques environnementales locales et temporaires et non de la question générale du changement climatique* ». De plus, pour ces répondants, de nouvelles règles européennes (paquet « Fit for 55 ») vont venir renforcer la contribution du transport aérien à la lutte contre le changement climatique, rendant donc cette mesure inutile.

Ainsi d'après ces associations représentant les intérêts des acteurs du transport aérien, l'article 145 de la loi Climat et Résilience est « *à la fois non conforme au droit de l'Union européenne mais également superflu par rapport à l'objectif européen de décarbonation du transport aérien* ».

Réponse de la DGAC :

Au sein de l'Union européenne, les services aériens sont libéralisés pour tous les transporteurs détenant une licence européenne, depuis 1992 pour les vols entre États membres et depuis 1997 au sein de ces États membres (cabotage).

La dérogation permise par l'article 20 du règlement européen n°1008/2008, qui est celui qui organise ce marché intérieur de l'aviation, n'a encore jamais été utilisée. La France est la première à souhaiter mobiliser cet article. Il prévoit expressément que les autres États membres sont informés d'un projet de restriction, qu'ils peuvent s'y opposer et que la Commission peut en demander la suspension. C'est donc la Commission, qui dispose du pouvoir de contrôle de l'application du droit européen qui, *in fine*, peut valider la conformité de la mesure au règlement n°1008/2008. Pour effectuer son analyse, la Commission s'appuie sur l'ensemble du droit disponible, non seulement aérien mais aussi de la concurrence ou sur les grands principes tels la proportionnalité.

Dans sa décision du 1^{er} décembre, actant la conformité du projet de décret au droit européen, la Commission tient compte aussi des évolutions en cours dans le monde aérien et notamment des efforts importants qui vont être demandés au secteur dans le cadre du paquet dit « Fit for 55 » qui, en effet, assujettira les transporteurs à de nouvelles règles plus contraignantes en matière de lutte contre le changement climatique.

Enfin, la Commission, comme la France, estime « nécessaire de promouvoir des choix de transport durables, tels que le transport ferroviaire à grande vitesse » et que « la France est en droit de considérer qu'il existe un problème grave en matière d'environnement dans la situation en cause, qui inclut la nécessité urgente de réduire les émissions de gaz à effet de serre ». Cette notion de « problème grave » rejoint précisément la formulation de l'article 20 du règlement.

Les objectifs et l'ambition du décret

De nombreux participants s'expriment sur l'ambition et les objectifs poursuivis par le projet de décret en application de la loi Climat et Résilience. Cette thématique fait l'objet de cinquante-quatre expressions.

Une part importante des participants sur cette thématique, opposés au projet de décret, **estime que ce texte ne remplit pas ses objectifs sur le plan environnemental, voire qu'il serait contre-productif**. Pour justifier leur position, ils évoquent les raisons suivantes :

- son inutilité et sa disproportion : le transport aérien ne représenterait qu'une part infime des émissions de gaz à effet de serre et ne serait donc pas à cibler en priorité. Pour appuyer ce raisonnement, un répondant précise que « *les trois lignes ciblées par la mesure de suppression représentent seulement [...] 0,23 % des émissions du transport aérien en France, 0,04 % des émissions du secteur des transports et 0,02 % des émissions totales de la France* ». De plus, ce décret cible les lignes assurant des courtes distances, alors que « *60 à 70 % des émissions proviennent des lignes long-courriers* ». Certains contributeurs doutent également du fait qu'un avion produise davantage de gaz à effet de serre qu'un train, d'autant plus au regard des évolutions attendues en matière de décarbonation du secteur aérien ;
- ses conséquences contre-productives sur les émissions de GES : l'application du décret pourrait participer au report des voyageurs vers des solutions de transports plus polluantes : la voiture, le bus, le transit vers des aéroports européens voisins allongeant les temps de trajet, ou encore la location d'avions d'affaires. Pour un répondant, les systèmes d'information et de réservation aériens (SIR), intégrant comme critère de choix le temps de voyage entre l'aéroport de départ du passager et sa destination finale, risquent d'avantager « *les correspondances avion-avion qui pourront être effectuées dans des aéroports hors du territoire français par rapport aux correspondances train-avion sur le territoire national* ». De plus, un autre participant évoque le cas spécifique des personnes vivants à proximité de certains aéroports qui, après la suppression des lignes concernées, devront parcourir une plus grande distance pour prendre le train et ainsi augmenter leurs émissions ;
- son impact économique sur la transition écologique : certains craignent que les impacts économiques de cette interdiction sur l'économie française ne soient trop importants, réduisant par conséquent les investissements alloués à la transition écologique et énergétique ;
- son inefficacité faute d'harmonisation européenne : une telle mesure appliquée uniquement aux liaisons aériennes françaises est jugée inefficace sans harmonisation à l'échelle de l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Remettant ainsi en cause les bénéfices réels du projet de décret sur le plan environnemental, deux acteurs du secteur du transport aérien déplorent qu' « *aucune étude d'impact détaillée n'a été effectuée afin d'évaluer le gain effectif de la mesure en termes de réduction d'émission de CO₂ (les 55 000 tonnes dérivent d'un calcul théorique), en particulier au regard des émissions qui ne manqueront pas d'être générées par les moyens de transport alternatifs empruntés par les voyageurs* ».

Au contraire, d'autres contributeurs se disent **favorables à l'esprit général du décret**, estimant que cette mesure « *va dans le bon sens* », **en participant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre** dans le secteur de l'aviation et en encourageant le report modal de l'avion vers le train. Un collectif d'associations environnementales précise que « *les transports sont responsables de plus de 30 % des*

émissions de CO₂ en France, ce qui en fait le premier secteur émetteur » au sein duquel les émissions du transport aérien n'ont cessé d'augmenter ces dernières années. En outre, pour ce collectif, il existerait aujourd'hui un consensus scientifique sur l'enjeu de réduction du trafic aérien. De ce fait, « *cette mesure s'impose compte tenu du rapport bénéfice / coût pour le climat* » et aurait même « *dû être mise en place depuis des années* ». Certains ajoutent que l'intervention de l'État ou de l'Union européenne est tout à fait nécessaire et légitime, car « *on ne peut pas seulement compter sur le bon sens commun* ».

Pour autant, certains espèrent qu'il s'agit **d'un premier pas et en appellent à aller plus loin**. En ce sens, le projet de décret est qualifié de « *mesurette* » à quelques reprises. Certains regrettent, qu'en l'état actuel de sa rédaction, seules trois lignes aériennes soient concernées par l'interdiction. Ces répondants estiment ainsi que les bénéfices environnementaux du projet de décret ne seront pas à la hauteur de l'urgence et de l'ampleur du réchauffement climatique. Ils exhortent les pouvoirs publics à mettre en œuvre une réelle stratégie de transition énergétique et écologique à l'échelle de tous les secteurs d'activités. Les propositions « *plus ambitieuses* » de la Convention citoyenne sur le climat sont notamment citées.

Réponse de la DGAC :

Les réductions d'émissions anticipées par l'article 145 de la loi dite Climat et Résilience sont de l'ordre de 55 000 tonnes de CO₂ par an pour les trois lignes fermées (Orly <> Nantes, Bordeaux et Lyon) et de 55 000 autres tonnes de CO₂ pour les lignes susceptibles d'être couvertes par la mesure en cas d'amélioration des conditions de desserte ferroviaire (CDG <> Lyon et Rennes, Lyon-Marseille).

En outre, l'article 145 proscriit l'ouverture potentielle de nouvelles liaisons aériennes en France alors qu'elles seraient substituables par une offre ferroviaire comparable.

L'article 145 ne saurait, à lui seul, résumer la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, mais il s'insère dans l'ensemble des mesures de la loi Climat et Résilience, qui compte 305 articles, pour notamment réduire les émissions en gaz à effet de serre. La substitution air – fer en fait partie. Elle est rendue possible par plusieurs décennies d'investissement public massif dans la grande vitesse ferroviaire en France métropolitaine. Il est nécessaire de prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique lorsque c'est possible.

Le transport aérien décarboné

Sept contributeurs mentionnent le sujet du transport aérien décarboné dans le cadre de cette consultation. Ils soutiennent l'idée que de tels services pourraient faire l'objet d'une dérogation vis-à-vis du présent décret, car ils permettent une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre.

Certains participants se disent plutôt optimistes vis-à-vis des évolutions à venir en la matière, précisant que « *le secteur de l'aviation est toujours à la pointe de l'innovation pour la réduction des émissions polluantes* ». Quelques acteurs du transport aérien abondent en ce sens. L'un d'entre eux mentionne des « *vols expérimentaux utilisant 100 % de CAD [carburants durables] se déroulant déjà aujourd'hui* » ou encore les projets « *d'avions de transport régional propulsés par moteur électrique alimenté par une pile à hydrogène* » (ZeroAvia et Universal Hydrogen). D'autres ajoutent que des solutions de décarbonation de l'aviation sont déjà connues (« *utilisation de carburants aéronautiques durables ou nouvelles technologies, motorisation électrique, hybride ou hydrogène* ») et regrettent donc l'absence de dérogation dans le projet de décret.

Par ailleurs, un autre participant s'exprime favorablement à la possibilité de rouvrir une « *liaison aérienne dès lors qu'elle n'est pas assurée via des carburants d'origine fossile* ». Toutefois, il considère qu'un carburant pouvant contenir jusqu'à 50 % de carburant fossile, tel qu'annoncé dans la consultation, ne doit pas être considéré comme durable. Il souhaite que cette mention soit supprimée.

Enfin, deux autres répondants se disent très sceptiques vis-à-vis de la capacité de l'aviation à développer rapidement des solutions de transport décarboné.

Réponse de la DGAC :

L'intention du législateur était de ne pas proscrire, le moment venu, l'usage d'appareils décarbonés, par exemple fonctionnement intégralement avec des carburants d'aviation durables, non issus de ressources fossiles.

Toutefois, ces appareils n'existent pas à un horizon prévisible de 3 ans. Les contraintes technologiques actuelles sur l'usage de ces carburants (qui doivent être mélangés avec du carburant fossile à hauteur de 50% au plus) et le temps de développement d'avions fonctionnant à l'hydrogène renvoient à plus tard la possibilité de caractériser les services décarbonés.

Dès lors, les services aériens pouvant être considérés comme assurant un transport aérien décarboné et pouvant assurer un service régulier sur les liaisons considérés ne sont pas traités dans le projet de décret.

Les propositions alternatives

Vingt-cinq participants proposent des **mesures alternatives à l'interdiction des services aériens réguliers** dont le trajet est également assuré par voie ferrée en moins de 2 h 30 :

- des mesures alternatives dans le secteur aérien :
 - réduire les fréquences en supprimant les navettes qui circulent toutes les heures, à condition de maintenir quelques trajets par jour. Les participants proposent plusieurs fréquences : « 2 vols le matin et 2 vols le soir », « une liaison quotidienne matin et soir », « au moins 5 liaisons quotidiennes minimum dans chaque sens » ;
 - faire évoluer les flottes d'avions pour des modèles moins émetteurs de gaz à effet de serre et utilisant du carburant durable (SAF) à minimum 50 % voire à 100 %. Certaines lignes concernées par l'interdiction pourraient devenir des « laboratoires » pour la recherche et l'innovation dans le domaine des carburants durables ;
 - fixer un objectif chiffré en termes de rendement, de remplissage et de consommation d'énergie et imposer des planchers de remplissage pour les vols internes ;
 - taxer les liaisons concernées afin de doter l'État de moyens pour accomplir la transition énergétique ;
 - ouvrir de nouvelles liaisons pour desservir l'outre-mer depuis Paris-Charles de Gaulle ou depuis d'autres aéroports que les plateformes parisiennes ;
 - unifier l'espace aérien au niveau européen avec des plans de vol plus rectilignes et moins polluants ;
 - fermer les petits aéroports « qui vivent en perfusion de subventions publiques versées aux compagnies étrangères low cost » et qui représentent « un coût énorme pour la collectivité et [...] des quantités importantes de mouvements » ;
- des mesures alternatives pour renforcer le transport ferroviaire :
 - mettre en place un organisme de coordination des moyens de transport, dans une logique de complémentarité plutôt que de concurrence ;
 - renforcer la complémentarité multimodale train-avion en développant des connexions plus importantes entre ferroviaire et aérien. Un acteur du secteur du transport aérien explique par exemple mener un « travail commun avec la SNCF pour développer une intermodalité efficace, qui conserve la satisfaction et le libre choix du client au cœur du dispositif » et avoir « régulièrement adapté son réseau en parallèle de la montée en puissance du réseau ferré » ;
 - développer l'offre ferroviaire (« amélioration des dessertes, développement d'un train de nuit de qualité pour les plus longues distances ») et le ferroutage ;
 - instaurer une « obligation de service public » sur les lignes ferroviaires afin de rendre ce mode de transport plus sûr et plus attractif (sans pour autant interdire certaines lignes aériennes) ;
- des mesures complémentaires pour renforcer la sensibilisation des citoyens sur l'impact des déplacements pour l'environnement.

Réponse de la DGAC :

Le projet de décret ne se présente pas comme une substitution à toutes les autres mesures qui sont de nature à améliorer l'efficacité du transport en Europe et à diminuer les émissions de gaz à effet de serre, telles le renouvellement des flottes des transporteurs aériens, la taxation du kérosène ou l'unification du ciel européen. Il vise, plus modestement, à encourager la complémentarité entre les différents modes de transport et favoriser l'intermodalité air – fer.

Au fur et à mesure que l'offre de services ferroviaires s'améliorera, avec des fréquences plus nombreuses et des horaires adaptés, davantage de liaisons ferroviaires pourront être considérées comme remplissant les critères du décret, ce qui augmentera la substitution air – fer recherchée par l'article 145.

La loi et le décret encouragent donc les opérateurs aériens et ferroviaires à travailler davantage ensemble. D'ores et déjà, depuis le vote de la loi, les travaux entre notamment Air France et la SNCF se sont intensifiés, ce qui a abouti en novembre 2022 à l'augmentation du nombre de destinations desservies en partenariat en France (billets « Train + Air »), sous un seul billet réservable de façon numérique.

Inversement, ni l'intention du législateur ni la lettre de l'article 145 ne prévoient pour le décret la possibilité de déroger à l'interdiction des services aériens lorsqu'il existe une alternative ferroviaire valable, même via un petit nombre de services, tel 2 par jour comme préconisé par certains répondants.

À l'inverse, pour certains répondants, l'interdiction ne serait pas suffisante au regard des effets du transport aérien sur le changement climatique. Ils évoquent alors des mesures qui permettraient **d'aller plus loin dans les restrictions pour les liaisons aériennes** :

- augmenter les taxes dans le secteur de l'aviation, pour rendre les prix plus dissuasifs ;
- interdire à terme, toutes les liaisons intérieures, voire continentales ;
- mettre fin au soutien public à destination du secteur aérien, en supprimant les subventions aux aéroports et aux compagnies aériennes ;
- ne pas se limiter aux vols commerciaux et interdire les jets privés sur les lignes sur lesquelles des vols commerciaux suffisent largement à la demande, « *tel que Paris-Nice* ».

Réponse de la DGAC :

Ces propositions excèdent le sujet de la consultation dans la mesure où, sous réserve de leur conformité à la Constitution et au droit de l'Union européenne, elles nécessiteraient l'intervention du législateur.

03 Le contenu du projet de décret : les conditions relatives aux lignes ferroviaires

Les participants évoquent le contenu même du projet de décret et les conditions relatives aux liaisons ferroviaires pouvant être considérées comme des alternatives de moins de deux heures trente, substituables à la voie aérienne. Cette thématique fait l'objet de 36 expressions. Trois principaux critères sont questionnés : la durée du trajet, la localisation des gares et la fréquence des liaisons. Quelques critères complémentaires sont également proposés.

La durée du trajet fixée à moins de 2 h 30

Pour rappel, le projet de décret concerne les trajets ferroviaires de moins de 2 h 30.

Plusieurs contributeurs proposent d'allonger cette durée, dans l'objectif de renforcer les restrictions et de rendre le décret plus ambitieux en matière de réduction des émissions. La majorité des participants souhaite que la durée de 4 heures soit privilégiée, afin de suivre les préconisations formulées par la Convention citoyenne sur le climat. En ce sens, un répondant propose d'intégrer dans le projet de décret la possibilité d'une « *évolution rapide de la loi dans les 1 à 2 ans* » pour atteindre la durée de 4 heures. Selon un autre contributeur, cette durée de 4 heures permettrait notamment d' « *interdire la quasi-totalité des vols intérieurs vers Paris, car les liaisons ferroviaires vers la capitale sont suffisamment développées* ».

Quelques répondants proposent des durées plus longues, de 5 heures ou de 6 heures. Une association environnementale précise notamment à ce sujet, qu'un « *scénario supprimant les lignes à moins de 5 heures en train aurait un réel bénéfice pour le climat* », car dans ce cas, ce serait « *39 connexions sur les 108 existantes qui seraient concernées* ».

Par ailleurs, la façon de comptabiliser cette durée de 2 h 30 est aussi questionnée à quelques reprises. Certains souhaitent que la durée soit calculée sur la base :

- d'une moyenne des durées réelles de tous les trajets en train, car « *à certains horaires ou certains jours, cela ne correspond pas à la réalité* » ;
- du temps de trajet réel pour les voyageurs, en intégrant notamment les temps de trajet en transports en commun ou en voiture pour se rendre à la gare.

Réponse de la DGAC :

La durée de 2 h 30 retenue par le Parlement permet aux trajets ferroviaires de se substituer, sans perte de qualité de desserte, à certains trajets aériens. Elle permet notamment à un voyageur affaires de faire un aller-retour dans la même journée avec une durée de travail sur place significative. Elle correspond aussi au temps que prend un vol effectif d'une heure, précédé d'un acheminement terrestre vers l'aéroport de 25 minutes et d'un post-acheminement du même ordre, avec un embarquement et un débarquement dans l'aéroport de l'ordre de 20 minutes chacun.

Passer de 2 h 30 à 4 heures et plus (temps de transport ferroviaire) aurait été déraisonnable ; une telle interdiction impacterait, avec une durée de 4 heures, 25 autres services aériens métropolitains. Le service rendu aux voyageurs en France serait très significativement dégradé, avec à la fois l'impossibilité de réaliser des allers-retours en une seule journée entre deux points et une perte importante d'accès aux correspondances aériennes. Il est à prévoir qu'une partie importante des passagers choisiraient d'effectuer ces correspondances dans d'autres plates-formes aéroportuaires situées en Europe, ce qui défavoriserait les transporteurs français tout en générant des circuits qui, dans certains cas, seraient plus longs et consommeraient davantage de kérosène (exemple : Marseille – Francfort – Atlanta, au lieu de Marseille – Paris – Atlanta).

Par ailleurs, passer d'une durée de 2h30 à 4 heures relèverait d'une modification de la loi et non du décret mis en consultation.

La localisation des gares

Pour rappel, le décret retient que les liaisons ferroviaires considérées sont celles assurant des trajets « *entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports considérés ; lorsque le plus important en termes de trafic des deux aéroports concernés est directement desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, la gare retenue est celle desservant cet aéroport* ».

La définition des gares prise comme référence pour la durée des services ferroviaires est remise en question par quelques participants. Certains regrettent que la formulation permette la prise en compte de gares présentes dans les aéroports comme Paris-Charles de Gaulle ou de Lyon-Saint-Exupéry, excluant de fait « *les liaisons aériennes Nantes-Roissy, Bordeaux-Roissy et Lyon-Marseille* ». Ils estiment en effet que ces gares au sein des aéroports ne sont pas des « *destinations à part entière* ». Pour ces raisons, ils souhaitent la modification du projet de décret pour prendre en compte les gares de centre-ville, et non celles des aéroports.

Par ailleurs, un autre contributeur déplore que ce projet ne tienne compte que des trajets centre-ville à centre-ville, et non des trajets de banlieue à banlieue, ce qui exclut une grande partie des voyageurs.

Réponse de la DGAC :

L'une des deux dérogations prévues par l'article 145 de la loi vise à préserver les correspondances. Elle est justifiée par deux objectifs : réduire l'impact environnemental du transport aérien français et assurer le besoin d'accessibilité des territoires. Il convient en effet de continuer à offrir aux passagers en correspondance, notamment ceux rejoignant les outre-mer ou le grand international, une qualité de service satisfaisante qui ne multiplie pas les ruptures de charges.

Les liaisons aériennes vers les aéroports disposant de gares intermodales, comme Paris-Charles de Gaulle et Lyon-Saint-Exupéry transportent une très forte proportion de passagers en correspondance. Dès lors, les services ferroviaires éventuellement substituables en moins de 2h30 sont ceux qui remplissent les mêmes besoins, à savoir se rendre dans ces aéroports pour y effectuer une correspondance, par exemple pour un vol long-courrier. Il est donc pertinent de prendre comme référence d'accessibilité ferrée en 2h30 les services desservant les gares de ces aéroports.

En outre, interdire les liaisons aériennes de Nantes, Bordeaux et Lyon de/vers Paris-Charles de Gaulle rendrait impossible les correspondances dans cet aéroport et pourrait conduire de nombreux passagers à privilégier des correspondances sur des aéroports situés à l'étranger plutôt qu'un préacheminement par le train, avec le risque que ce détour par un aéroport plus lointain (Francfort, Londres, Istanbul...) ne les conduise à parcourir des distances plus importantes pour rejoindre leur destination finale, ce qui défavoriserait inutilement les plates-formes aéroportuaires françaises tout en augmentant les émissions de gaz à effet de serre.

La fréquence des liaisons

Quelques participants questionnent le critère de fréquence évoqué dans le décret : « *plusieurs fois par jour, avec des fréquences suffisantes et des horaires satisfaisants* ».

Ils qualifient la rédaction du texte d' « *incohérente* » ou d'imprécise. Un participant regrette que ce critère soit mobilisé pour exclure la liaison entre Paris-Charles de Gaulle et Lyon, alors qu'elle compte une quinzaine de rotations ferroviaires (y compris cinq entre Paris-Charles de Gaulle et l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry), et cinq rotations aériennes par jour. La liaison Rennes – Paris-Charles de Gaulle, sur laquelle la fréquence ferroviaire est plus importante que celle des vols, est aussi citée.

Réponse de la DGAC :

Les services aériens réguliers qui peuvent être maintenus vers ces plates-formes le sont tant que les services ferroviaires alternatifs n'offriront pas aux voyageurs des « *fréquences suffisantes* » et des « *horaires satisfaisants* ».

Cette formulation permet de vérifier que la réalité des horaires de train est en adéquation avec le besoin rempli par la liaison aérienne, afin que les voyageurs intermodaux soient assurés que les correspondances fer – air soient d'une qualité au moins équivalente à celles des correspondances air – air ainsi remplacées.

Dans les exemples cités, la liaison ferroviaire Lyon – Paris-Charles de Gaulle ne permet pas, contrairement à la liaison aérienne Lyon – CDG, de retourner à Lyon après l'arrivée des dernières

vagues d'arrivées des long-courriers. Les services ferroviaires sur cette liaison, bien qu'ayant une fréquence suffisante, ne sont pas, à ce jour, à des horaires satisfaisants pour ne pas pénaliser les voyageurs de la liaison lyonnaise effectuant des déplacements à l'étranger ou outre-mer.

Par transparence sur l'application des critères de fréquences suffisantes et d'horaires satisfaisants, la liste des liaisons interdites et des liaisons potentiellement concernées par l'interdiction sera publiée par les services de la direction générale de l'aviation civile en amont de chaque saison aéronautique, soit deux fois par an, sur le site internet du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Les autres critères proposés

Plusieurs contributeurs souhaitent que la **notion de qualité et de fiabilité des trajets ferroviaires** soit également prise en compte, afin de considérer les liaisons qui offrent des alternatives performantes et sûres. Ils proposent alors d'ajouter les critères suivants :

- une obligation de qualité de service pour les opérateurs ferroviaires ;
- une obligation pour les opérateurs ferroviaires à assurer une continuité d'activité hors cas de force majeure, sous forme de service minimum, ou encore à restreindre le droit de grève sur les trajets concernés ;
- l'obligation sur ces liaisons d'avoir au moins deux prestataires proposant le trajet, afin d'assurer des solutions de rabattement si le prestataire unique ne peut pas assurer le service, et éviter toute situation de monopole, dommageable pour les voyageurs.

D'autres répondants évoquent plutôt la **qualité de desserte des gares concernées**. Ils souhaitent que le projet de décret intègre :

- la prise en compte des services de transports en commun performants pour relier les gares ferroviaires au reste du territoire (bus/tram/métro) ;
- l'exigence d'une accessibilité rapide en voiture de la gare.

Enfin, certains proposent des **exemptions d'interdiction** pour les vols avec une majorité de passagers en correspondance et pour les vols décarbonés.

Un autre répondant souhaite en revanche « *la suppression de toutes les dérogations qui vident la mesure de son sens* », en faisant référence aux différents critères listés par le projet de décret.

Réponse de la DGAC :

L'article 145 de la loi, qui pose le principe de la substitution air – fer lorsqu'une solution ferroviaire existe en 2h30 ou moins, est rendu possible notamment parce que plusieurs décennies d'investissement public en France ont abouti à des services efficaces en grande vitesse ferroviaire, notamment pour la desserte de Lille, Strasbourg, Nantes, Bordeaux et Lyon.

La combinaison de la vérification que le train réalise le trajet en 2h30 ou moins, qu'il offre des fréquences suffisantes et que les horaires sont satisfaisants ne sera pas une vérification de la qualité du service dans les gares, cette notion étant complexe, ni des services urbains qui les desservent, ceux-ci étant variés et difficiles à appréhender par décret. Le test se concentre donc sur un objet mesurable, celui de la vitesse du service ferroviaire, de sa fréquence et de ses horaires, éléments fondamentaux de la comparaison tels que souhaités par le législateur.

Par ailleurs, la poursuite de l'ouverture du marché ferroviaire en France devrait augmenter la qualité de l'offre ferroviaire. Sous l'impulsion de la directive 2007/58/CE relative au développement de chemins de fer communautaires (3^{ème} paquet ferroviaire : ouverture du marché international de passagers au 1^{er} janvier 2010 et du cabotage), puis des 6 textes du 4^{ème} paquet ferroviaire publié en 2016 (libéralisation en 2021 au plus tard des services ferroviaires commerciaux, et fin 2023 au plus tard pour les services conventionnés), l'achèvement de la mise en place de l'espace ferroviaire unique européen doit permettre de renforcer la compétitivité du transport ferroviaire et de faciliter la libre circulation des voyageurs.

La circonstance que des mouvements sociaux dans les services ferroviaires (ou aériens) puissent perturber le trafic ne saurait, par elle-même, remettre en cause l'objectif poursuivi. L'interdiction votée

par le Parlement traite en effet des services aériens ; cette loi n'institue pas de règle sur le droit de grève dans le secteur aérien ni dans le secteur ferroviaire. Le décret ne saurait, sur ce point, aller plus loin que la loi, le droit de grève étant par ailleurs de valeur constitutionnelle en vertu de l'article 7 du préambule de la constitution de 1946, « dans le cadre des lois qui le réglementent ».

04 Les impacts du décret

Soixante-douze contributeurs évoquent les impacts potentiels du décret et de son application, au-delà des impacts environnementaux qui sont détaillés dans la partie « Objectifs » de cette synthèse.

Les participants identifient plusieurs types d'impacts, principalement négatifs, qui pourraient découler de la mise en œuvre du projet de décret.

Impact économique et frein au développement de certaines régions

Pour plusieurs contributeurs, l'interdiction de certaines liaisons aériennes entrainera de profonds **impacts négatifs sur le plan économique**. Pour certains, ce texte risque de **nuire à l'industrie française du transport aérien vis-à-vis des concurrents européens**. Ainsi, cela ouvrirait « *la porte au développement du cabotage aérien auprès des transporteurs frontaliers : un trajet Bordeaux-Orly sera forcément proposé via Barcelone, Francfort ou Rome* », ou encore via Genève, Amsterdam et Londres. Un participant se demande alors : « *Pourquoi Air France devrait-elle être victime au profit de ses concurrents direct qui vont intensifier leurs dessertes des villes françaises ?* ». Cela fragiliserait l'ensemble de la filière française, remettrait en question un nombre conséquent d'emplois, et à terme, participerait à la disparition du savoir-faire aéronautique de la France. Certains alertent également sur le risque de priver les opérateurs de visibilité sur leur activité, dans la mesure où les évolutions de l'offre ferroviaire peuvent à tout instant modifier le périmètre de l'interdiction.

De plus, une mise en difficulté des compagnies françaises pourrait avoir un impact sur leur capacité à maintenir d'autres lignes moins rentables (exemple : Orly - Brest).

En complément, selon plusieurs contributeurs, la suppression de certaines lignes aura pour conséquence de **fragiliser l'économie des territoires concernés**, en diminuant leur attractivité et leur compétitivité nationale et internationale. La région bordelaise est particulièrement mentionnée. Plusieurs impacts sont identifiés par les participants : « *diminution des performances, augmentation des temps de trajets et des coûts de déplacement, perte d'attractivité des entreprises en matière d'emploi, réduction des visites clients, handicap d'acheminement, remise en cause des stratégies d'implantation régionale...* ». Certains pointent également le risque de créer un déséquilibre entre les pôles économiques de Paris-Charles de Gaulle et d'Orly.

Ainsi pour ces contributeurs, les impacts économiques de cette interdiction seraient démesurés au regard des bénéfices environnementaux.

Impact sur les voyageurs et la desserte aérienne

De nombreux contributeurs craignent que l'application de ce décret n'entraîne une forte dégradation des conditions de voyage. Ils identifient plusieurs risques :

- entraîner des ruptures de charge importantes lors des correspondances entre gares et aéroports (bus/tram/métro/taxi), entraînant une perte de temps et des complications supplémentaires pour les voyageurs. Certains insistent sur le fait que certaines gares, notamment celle de Bordeaux, sont aujourd'hui difficilement accessibles en transports en commun et en voiture ;
- ne pas prendre en considération le fait qu'il est très complexe, voire impossible, pour certains usagers (personnes âgées, personnes à mobilité réduite, familles avec enfants en bas-âge) d'effectuer ces correspondances par le train et les transports en commun, avec leurs bagages ;
- accentuer l'incertitude des voyageurs en faisant reposer les trajets sur le train, jugé par plusieurs contributeurs comme un mode de transport peu fiable ;
- créer des inégalités entre les territoires et les populations, qui seraient alors enclavés et isolés du reste du pays, de l'Europe et du monde (Bordeaux et Lyon sont notamment cités). La mesure est en ce sens présentée comme une « *dégradation de la connectivité des territoires* », particulièrement en ce qui concerne les outre-mer qui connaissent un réel enjeu à rester bien desservies par la métropole ;
- complexifier les déplacements professionnels et personnels de courte durée qui sont principalement réalisés à destination d'Orly et non de Paris-Charles de Gaulle. De façon générale, certains regrettent que l'aéroport d'Orly soit davantage pénalisé par cette mesure, rappelant

qu'il s'agit d'un puissant hub de correspondances, notamment pour rejoindre certaines villes métropolitaines ou les départements d'outre-mer ;

- pénaliser financièrement les voyageurs, en augmentant le coût des trajets, car « *l'avion est souvent moins cher que le train* ».

Les risques et les limites du réseau ferroviaire

Parmi les impacts de l'application de ce décret, les conséquences relatives au report modal vers le train au détriment de l'avion sont relevées par de nombreux participants. Ils questionnent :

- la capacité du réseau ferroviaire à accueillir l'ensemble des voyageurs reportés vers le rail. Un participant précise concernant la ligne Paris-Bordeaux que « *cela fait 500 000 passagers que la SNCF ne peut pas absorber* ». De plus pour certains, les trains sont aujourd'hui déjà saturés. Au contraire, une association environnementale, favorable à cette mesure, estime que « *le train demeure en mesure d'absorber l'ensemble des voyageurs aériens journaliers, sous réserve d'un léger renforcement de l'offre sur la ligne Paris-Toulouse et sur la ligne Paris-Nice* » ;
- le manque de fiabilité de la solution ferroviaire qui connaît de nombreuses « *pannes, incidents techniques ou grèves affectant de manière systématique et répétitive ce secteur d'activité* ». Les récentes grèves SNCF de la fin d'année 2022 sont mentionnées à plusieurs reprises. Du fait de ces nombreuses complications, certains précisent que les temps de trajets ne sont pas respectés et qu'ils dépassent souvent les 2 h 30 du fait de l'accumulation des retards ;
- l'insuffisance du réseau actuel de train qui ne propose pas suffisamment de liaisons entre certaines villes et qui est largement centré sur la capitale, au détriment des autres métropoles françaises. La récente « *politique de réduction de l'offre TGV* » est critiquée. Certains encouragent à engager un « *travail de révision des dessertes ferroviaires* », et à augmenter les fréquences sur les lignes les plus importantes. D'autres regrettent l'absence de liaisons ferroviaires vers Massy pour rejoindre l'aéroport d'Orly et souhaitent que les billets en correspondance soient davantage utilisés ;
- la création d'une situation de monopole pour la SNCF, qui est décriée par plusieurs répondants pour qui « *la concurrence entre les moyens de mobilité est essentielle* » car elle crée une « *émulation propice au consommateur* ».

Pour ces raisons, certains acteurs du secteur du transport aérien, craignent que « *les services ferroviaires alternatifs offerts ne permettent pas aux compagnies et aux aéroports français de proposer des services de correspondance aussi efficaces que ceux qui pourront continuer à être proposés par les transporteurs aériens via les plateformes de correspondance de pays tiers* ».

Réponse de la DGAC :

Sur l'incapacité du secteur ferroviaire à faire face à la demande nouvelle

En septembre 2019, avant la crise de la covid-19, les déplacements aériens entre Bordeaux et Paris, deux sens confondus, se répartissaient pour moitié sur la navette Bordeaux – Orly et pour l'autre moitié sur Bordeaux – CDG. La capacité des 9 vols quotidiens aller-retour de la navette représentaient entre 2 000 et 3 000 places par jour, en fonction des types d'appareils utilisés, alors que l'offre ferroviaire était quotidiennement de plus de 40 000 places aller-retour entre Bordeaux et Paris-Montparnasse. A l'échelle de la région parisienne s'y ajoutent les places disponibles sur les quelques 7,5 allers-retours Massy – Bordeaux quotidiens. Le solde de places restant disponibles, une fois le trafic de la navette aérienne accueilli, est positif.

Entre Nantes et Paris : la demande aérienne représente moins de 3 % des capacités des trains Massy-Nantes. Les quelques 10 allers-retours ferroviaires quotidiens Massy-Nantes offrent par an une capacité de 900 000 places résiduelles disponibles (différentiel entre les places proposées et les places occupées).

Entre Orly et Lyon : l'aérien ne représente que 6 % des capacités ferroviaires sur cette destination. Les passagers annuels aériens seront accueillis avec un solde de places résiduelles, là aussi positif, sur les 7 allers-retours quotidiens Massy-Lyon, à hauteur de 650 000 places par an. S'y ajoute la capacité offerte entre Paris et Lyon, elle aussi en capacité d'accueillir l'intégralité de l'offre.

L'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires sur le marché français doit également être considérée. C'est déjà le cas sur l'axe Paris-Lyon pour lequel Trenitalia propose depuis décembre 2021 plusieurs allers-retours quotidiens, le matin et le soir.

De manière générale, si la capacité d'accueil des passagers devait être augmentée, il est possible pour les entreprises ferroviaires si elles le souhaitent de demander des sillons supplémentaires sur ces lignes.

Services ferroviaires et droit de grève

L'interdiction des services aériens, telle que votée par le Parlement, traite uniquement des services aériens ; elle n'institue pas de règle sur le droit de grève, ni dans le secteur ferroviaire ni dans le secteur aérien. Le décret ne saurait non plus poser de règles en la matière, dans la mesure où le droit de grève s'exerce « dans le cadre des lois qui le réglementent » (article 7 du préambule de la Constitution de 1946).

Le risque de contournement

Un participant, favorable à la mesure, s'interroge quant à lui sur le risque de contournement de cette règle par des lignes privées créées au départ de petits aéroports (par exemple en Île-de-France : Le Bourget, Toussus-le-Noble...).

Réponse de la DGAC :

Les aéroports du Bourget et de Toussus-le-Noble sont dédiés à l'accueil de vols non-réguliers, les vols réguliers n'y étant pas autorisés. Dans la mesure où l'article 145 de la loi concerne les vols réguliers de passagers, le risque de contournement est écarté.

05 L'application concrète du décret sur les lignes aériennes

Les lignes interdites : Paris-Orly – Bordeaux, Nantes et Lyon

Vingt-trois contributeurs s'expriment spécifiquement sur les lignes aériennes directement concernées par le décret et désormais interdites.

La liaison Orly – Bordeaux est la ligne ayant suscité le plus de contributions. Les participants s'opposent fortement à la suppression de cette ligne qualifiée de « *discriminatoire envers les Bordelais* » et qui leur apparaît nécessaire pour relier d'autres territoires tels que :

- les outre-mer, notamment la Réunion et la Guadeloupe, et les vols longs courriers ;
- d'autres villes françaises en dehors de Paris (Brest, Toulon, Aurillac) en une durée moins importante qu'en voiture ou en train et avec une correspondance par Paris pour des activités économiques ;
- les pôles économiques au sud de la région parisienne et à l'ouest de l'agglomération bordelaise, où sont implantés des sièges sociaux nationaux, des directions régionales de grands groupes, « *un tissu dense de PME et un tissu tertiaire spécialisé dans le tourisme d'affaires* ».

Les impacts économiques de la suppression de la ligne Orly – Bordeaux seraient significatifs pour la région bordelaise. La ville de Bordeaux et ses environs sont un bassin économique important de la Gironde, avec un bassin industriel à Mérignac notamment dans le milieu de l'aéronautique et spatial. Sa

suppression risque d'impacter à la fois le développement économique et l'emploi de la région en entraînant des surcoûts pour les entreprises, une perte de temps pour les travailleurs et les voyageurs et un report vers d'autres moyens de transport potentiellement plus polluants. Ainsi, l'attractivité nationale et internationale du territoire serait impactée : « *au-delà de pénaliser les 35 000 salariés de la zone aéroportuaire, [la suppression] réinterroge sur l'ambition affichée de 47 000 emplois projetés sur ce territoire en 2030* ».

L'argument environnemental est également nuancé par un acteur économique du bassin girondin. L'aéroport de Bordeaux affirme un engagement environnemental et suit un plan d'orientation stratégique sur le plan écologique et environnemental (neutralité carbone avant 2030, mise à disposition d'un carburant aérien durable (SAF)). Pourtant, cette transition et cette ambition environnementale sont directement corrélés avec le développement économique de la région, et se retrouveraient directement impactés par l'application du décret.

En complément des conséquences économiques, les impacts envers les voyageurs sont mis en avant par les participants :

- un temps de trajet supérieur à 2 h 30 pour rejoindre l'aéroport d'Orly depuis Bordeaux, en raison de l'absence d'une ligne directe Bordeaux-Orly en train et en prenant en compte la liaison Paris-Montparnasse et Orly ;
- un manque de liaison entre la gare Saint-Jean et l'aéroport Bordeaux-Mérignac ;
- une difficulté d'accès plus globale à la gare hors Bordeaux intra-muros, surtout pour les habitants de l'ouest de Bordeaux, qui est « *difficilement accessible* » et nécessite « *plus d'une heure pour la rejoindre* » ;
- des capacités de parkings insuffisantes aux abords de la gare, rendant plus facile la circulation vers l'aéroport.

Pour ces raisons, une grande partie des participants s'étant exprimés sur ce thème souhaitent que la ligne Paris Orly-Bordeaux soit rétablie et proposent :

- d'assurer un minimum de fréquences de vols, avec un ou deux vols le matin et le soir ;
- d'assurer cette liaison seulement pour les vols internationaux ;
- créer des liaisons directes vers les outre-mer depuis Bordeaux, ou les transférer à Paris-Charles de Gaulle ;
- maintenir quelques liaisons entre Orly et Bordeaux en supprimant des vols vers Paris-Charles de Gaulle, afin d'équilibrer les suppressions entre les deux aéroports parisiens ;
- maintenir un service aérien décarboné journalier entre Bordeaux et Orly.

Réponse de la DGAC :

Insuffisance de la desserte aérienne de Bordeaux vers les autres métropoles françaises

Les dessertes aériennes directes au départ de Bordeaux ont augmenté ces dernières années du fait de la croissance très rapide du trafic sur l'aéroport (près de 7 % de croissance annuelle par an pendant plus de dix ans). En France métropolitaine, 7 villes sont desservies en direct depuis Bordeaux (données de l'hiver 2022-23). La ville est reliée à une cinquantaine de destinations européennes ainsi qu'à des destinations au Royaume-Uni, au Maroc, en Algérie, Tunisie, Turquie, ainsi qu'à la Martinique.

Les vols en correspondance resteront toujours aisés via l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle. Air France a notamment ouvert la desserte des départements d'outre-mer depuis cet aéroport, qui est également desservi par Air Austral et Air Tahiti Nui. Enfin, le hub de Lyon-Saint-Exupéry reste, comme il a toujours été, une solution utile pour atteindre un certain nombre de points en France et à l'étranger. La liaison Bordeaux – Lyon était, en 2019, la première liaison transversale en France métropolitaine (582 000 passagers).

Crainte de mouvements sociaux à la SNCF dans les services Bordeaux-Paris :

L'article 145 de la loi dite Climat et Résilience n'institue pas de règle sur le droit de grève dans le secteur aérien ni dans le secteur ferroviaire ; il en va de même du décret, qui ne saurait se prononcer sur ce droit qui s'exerce, d'après la Constitution, « dans le cadre des lois qui le réglementent ».

La circonstance que, dans le cadre du droit de grève prévu par la Constitution, des mouvements sociaux puissent affecter les services ferroviaires ou aériens, ne saurait, par elle-même remettre en

cause la poursuite de l'objectif de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre visé par la loi, rendu possible par l'existence de liaisons rapides en train.

Manque de solutions de remplacement pour se déplacer entre Bordeaux et Paris :

L'article 145 de la loi dite Climat et Résilience du 22 août 2021 a été voté dans un contexte où les services aériens d'Air France entre Orly et Bordeaux avaient été arrêtés en mars 2020 ; ils n'ont pas repris à la fin de l'épidémie de covid-19.

Plusieurs décennies d'investissement public dans la grande vitesse ferroviaire en France métropolitaine ont déjà remplacé les services aériens d'Orly vers Lille et Strasbourg, sans compter leur impact déjà sensible avant 2021 à Nantes et Bordeaux.

D'autre part, le Parlement s'est assuré que les besoins de correspondance seront préservés pour les passagers. En pratique, dans le cas de Bordeaux, les vols en correspondance, étant moins aisés à Paris-Orly, resteront cependant possibles via l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle.

Enfin, le développement rapide du trafic de point à point en France au départ des aéroports régionaux, y compris sur la plateforme bordelaise (plus de 7 % de croissance annuelle pendant plus de dix ans), a renforcé la connectivité et le nombre de destinations accessibles directement en France et à l'étranger.

Les liaisons exclues : entre Paris-Charles de Gaulle et Rennes et Lyon, la liaison Lyon-Marseille et les liaisons entre Paris-Charles de Gaulle et Bordeaux et Nantes

Quatre participants s'expriment en désaccord avec les liaisons exclues présentées dans le décret. Ils estiment que le temps de trajet pour rejoindre Lyon, Bordeaux et Nantes depuis Paris-Charles de Gaulle ne serait pas supérieur à 2 h 30 comme indiqué dans le décret. Plus globalement, les deux arguments principaux mentionnés, à savoir l'insuffisance de liaisons ferroviaires assurées et la prise en compte de la gare TGV de Paris-Charles de Gaulle comme référence, sont remis en cause. Pour ces raisons, le décret ne serait pas à la hauteur de l'enjeu climatique.

Plus spécifiquement, un acteur du domaine aéronautique s'inquiète que les lignes reliant Lyon à Paris-Charles de Gaulle et Marseille à Lyon-Saint-Exupéry, aujourd'hui exclues, deviennent concernées par les interdictions si la desserte ferroviaire est améliorée sur certaines plages horaires. Les conséquences économiques de cette évolution impacteraient à la fois la ville de Lyon, la région lyonnaise, les activités de transport aérien et la desserte du réseau régional au départ de Lyon.

Toujours sur cette même ligne Marseille – Lyon, un participant se demande si les liaisons dans les deux sens (Lyon-Marseille et Marseille-Lyon) seront bien étudiées.

Réponse de la DGAC

La desserte ferroviaire de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle depuis Lyon, Bordeaux et Nantes s'effectue dans des temps de parcours qui sont actuellement de 1h58 à 2h02 (Lyon), 3h03 (Nantes), 3h24 à 3h36 (Bordeaux) et 2h23 à 2h31 (Rennes).

Les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Lyon-Saint-Exupéry jouent un rôle important pour la nation dans la mesure où ces deux plates-formes proposent aux voyageurs un nombre élevé de correspondances vers les outre-mer et l'étranger (CDG), et vers les régions françaises et européennes (Lyon). Le maintien des liaisons aériennes vers ces destinations permet de préserver des correspondances qui, autrement, se reporteraient vers d'autres aéroports en Europe, ce qui aurait pour effet à la fois de défavoriser inutilement les plates-formes françaises par rapport aux aéroports européens et d'augmenter, dans certains cas, la quantité de kérosène utilisé (exemple : Bordeaux – Francfort – Montréal au lieu de Bordeaux – CDG – Montréal), avec un effet environnemental négatif.

Les liaisons aériennes reliant Lyon à Paris-Charles de Gaulle et Marseille à Lyon-Saint-Exupéry sont aujourd'hui exclues du décret. En effet, malgré un temps de parcours ferroviaire inférieur à 2h30, les trains à grande vitesse qui circulent sur ces axes n'offrent pas des fréquences suffisantes ni des horaires satisfaisants qui permettraient d'atteindre aisément les horaires de décollage ou d'atterrissage des avions offrant les correspondances (exemple : le dernier départ en train pour Lyon de Paris-CDG est à 20h, ce qui implique d'atterrir à Paris-CDG à 19h, alors que le dernier avion quittant CDG pour Lyon

décolle à 22h10). Si la desserte ferroviaire s'améliore, au point de permettre en effet de meilleures connexions air – fer, alors ces liaisons entreraient dans le périmètre du décret et le train pourra y remplacer l'avion.

Sur Marseille – Lyon-Saint-Exupéry, la performance du train est bien étudiée dans les deux sens. On remarque ainsi que, dans le sens Lyon-Saint-Exupéry vers Marseille, en plus d'horaires ferroviaires qui sont non satisfaisants, la durée sur place est inférieure à 8 heures, alors qu'elle est suffisante dans l'autre sens.

Les autres lignes

Un participant, représentant une association, évoque une autre liaison spécifique : Montpellier-Paris. Il souhaite que cette liaison soit concernée par l'application du texte, précisant que la ville est desservie par de nombreuses rotations ferroviaires quotidiennes, avec un choix de deux gares à Montpellier, et quelques trains directs qui desservent la gare TGV de Paris-Charles de Gaulle.

Réponse de la DGAC

La liaison Paris – Montpellier en train s'effectue actuellement en 3h14 au mieux, avec une majorité de services en 3h35, ou via des trajets en correspondance d'une durée plus longue. Les liaisons ferroviaires directes quotidiennes sont au nombre de 13 (variables selon les saisons). Le nombre de services aériens à remplacer entre Orly et Montpellier serait de 40 à 50 allers-retours par semaine.

L'article 145 de la loi dite Climat et Résilience ne permet pas de fonder l'interdiction par décret d'une liaison aérienne pour laquelle le trajet alternatif en train dure plus de 2 h 30.

06

Les modalités de mise en œuvre du décret

Cinq participants s'expriment sur les modalités de mise en œuvre du décret. Ils questionnent :

- le calendrier d'application du décret : un contributeur s'étonne que cette mesure ne fasse l'objet d'un décret qu'aujourd'hui, alors qu'il s'agit d'un sujet déjà évoqué depuis de nombreuses années. Il souhaite une application rapide, et non un délai de « 2 ans supplémentaires », estimant que les opérateurs de transport aérien auraient dû pouvoir anticiper la fermeture des lignes concernées ;
- sa durée d'application de 3 ans : un acteur s'interroge sur le délai de 3 ans, alors que l'ensemble des réglementations en faveur du climat ont plutôt comme horizon d'application entre dix et trente ans (2030/2050). Le délai de 3 ans n'apparaît à ses yeux « *ni adéquate ni efficace au titre de la lutte contre le changement climatique* » ;
- son évaluation après 24 mois : les impacts qui feront l'objet de cette réévaluation sont questionnés. Un participant aurait notamment apprécié qu'ils soient précisés dans le texte : « *s'agit-il de son impact environnemental, économique ou sociétal (voyageurs) ?* ». Un autre contributeur estime que ce délai de 24 mois est conforme à la réglementation européenne.

Réponse de la DGAC

Sur la durée d'application et le calendrier du décret

Le projet de décret a d'abord été soumis à la Commission européenne et aux Etats membres, conformément au droit européen, en novembre 2021. A l'issue d'un premier examen, la Commission européenne a soulevé des objections et suspendu l'adoption de la mesure. Dans un second temps, des discussions et un nouveau projet a été présenté par les autorités françaises, puis la Commission a donné son accord par sa décision d'exécution (UE) 2022/2358 du 1^{er} décembre 2022¹. Cet enchaînement explique que la présente consultation, lancée le 9 décembre 2022, intervienne plus d'un an après la publication de la loi.

La durée d'application limitée à 3 ans figure à l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 1008/2008 du 24 septembre 2008. A l'issue de cette période, la mesure française devra être « réexaminée ». La Commission a rappelé cette limitation dans sa décision du 1^{er} décembre 2022.

Sur la réévaluation de la mesure et son contenu

Dans le cadre de la discussion entre les autorités françaises et les services de la Commission européenne précédant l'approbation de la mesure par la Commission, la France a indiqué qu'elle remettrait à la Commission une évaluation de la mesure 24 mois après son entrée en vigueur.

Cette proposition est cohérente avec le calendrier de l'article 20 du règlement européen, qui prévoit que la mesure doit être réexaminée avant tout éventuel renouvellement au-delà de trois ans. Dans ce contexte, le délai de 24 mois est utile en ce qu'il permettra d'ouvrir la discussion avec la Commission en amont du renouvellement, tenant compte des effets de la mesure sur l'environnement comme sur le marché intérieur, ce qui est indispensable pour envisager une reconduction du décret à l'issue de sa première durée triennale.

L'évaluation tiendra compte de l'ensemble des effets de la mesure, y compris sur le changement climatique, et sur le marché intérieur des services de transport, que ce soit pour les entreprises de transport ou leurs clients.

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.311.01.0168.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A311%3ATOC

07 Les modalités de consultation du public

Seul un contributeur s'exprime sur les modalités de consultation du public. Il regrette que cette « mesure soit prise sans aucune concertation avec les bassins économiques (notamment celui de Bordeaux et de la Nouvelle Aquitaine) ».

Réponse de la DGAC :

La présente consultation du public a vocation à recueillir l'ensemble des avis du public et des acteurs, économiques, associatifs ou institutionnels, sur le projet de décret.

08 Sujets à traiter indépendamment

Des sujets qui n'entrent pas dans le périmètre de la consultation sont aussi évoqués ponctuellement, à savoir :

- la stratégie énergétique de la France et la composition du mix énergétique ;
- la subvention des hydrocarbures routiers.

Réponse de la DGAC :

Ces contributions sont hors sujet et ne supposent donc pas de réponses dans le cadre de cette consultation. Néanmoins, la DGAC prend note des remarques soulevées.

09 Conclusion

Les expressions recueillies éclairent les préoccupations des acteurs et enrichissent le débat. Elles sont pleinement prises en compte et serviront notamment à guider l'évaluation qui sera faite de la mesure.

À ce stade, toutefois, les commentaires reçus ne sont pas de nature à remettre en cause les équilibres ni la rédaction du projet de décret.



Direction générale de l'Aviation civile
50, rue Henry Farman
75720 Paris cedex 15
Tél. : 33 (0)1 58 09 43 21
www.ecologie.gouv.fr