

Commentaires à la note de la Direction générale du Trésor de juillet 2025, traitant de la tarification et fiscalité du transport aérien

Résumé exécutif

La Fédération Nationale de l'Aviation et de ses Métiers (FNAM) représentant notamment les principales compagnies aériennes françaises, le Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales (GIFAS) et l'Union des Aéroports Français (UAF) souhaitent apporter les commentaires suivants à la note de la Direction générale du Trésor consacrée à la tarification et à la fiscalité du transport aérien.

Cette réponse vise en particulier à commenter plusieurs biais méthodologiques et lacunes factuelles identifiés dans la note publiée par la DG Trésor.

Elle souligne notamment :

- L'usage d'une valeur tutélaire du carbone décorrélée de celle des instruments de marché existant (ETS) ;
- L'inclusion sans nuance des effets non-CO₂ (évitables) sur la base d'hypothèses scientifiques incertaines ainsi que leur application de manière uniforme ;
- La prise en compte (contestable) de certaines externalités négatives sans mise en regard des mécanismes de tarification existant comme le tarif de sécurité et de sûreté (T2S) ou les indemnisations aux passagers en application du règlement européen 261/2004 ;
- L'absence d'intégration des coûts associés aux carburants d'aviation durable (SAF) ;
- L'absence d'analyse concurrentielle et économique sérieuse relative aux « fuites de carbone » créées par le champ d'application asymétrique des différentes réglementations européennes ;
- L'omission de toute mention des externalités positives induites par le transport aérien ;
- Une vision statique (2025) et l'absence de présentation de la dynamique de l'évolution dans le temps de la couverture de ses externalités par le transport aérien ;
- L'absence de comparaison en termes de couverture des externalités avec les autres modes de transports.

La FNAM, le GIFAS et l'UAF alertent ainsi sur les risques d'une approche partielle, statique et cloisonnée sous-estimant à dessein les efforts déjà engagés par le secteur et ignorant les comparaisons intermodales là où il existe une alternative.

Elle appelle de ce fait à une évaluation plus rigoureuse, dynamique et contextualisée du système de tarification actuel et appelle les auteurs de la note à se projeter sur des temporalités alignées avec les objectifs économiques et climatiques du pays. Elle incite également l'administration à tenir compte de l'ensemble des externalités des différents modes de transport dont celles relatives aux infrastructures qui sont entièrement couvertes par le transport aérien contrairement aux autres modes. L'ensemble des externalités négatives demanderait ainsi à être mises en regard des externalités « positives ».

Ce n'est en effet que dans le cadre d'une mise en contexte plus large qu'un travail sur la fiscalité et les externalités du transport aérien pourra réellement éclairer les politiques publiques, guider l'action des administrations, et contribuer à une trajectoire cohérente avec les priorités économiques, climatiques et industrielles du pays — tout en répondant aux besoins de mobilité de la société française et aux attentes concrètes de ses citoyens.

La FNAM, le GIFAS et l'UAF ont pris connaissance de la note publiée par la Direction générale du Trésor, consacrée à la fiscalité et à la tarification du transport aérien. Elle se félicite de l'attention portée à ces sujets, mais tient à réagir sur plusieurs points majeurs qui, en l'état, nuisent à la robustesse de l'analyse et à la qualité des conclusions avancées.

Cette contribution n'a pas vocation à remettre en cause l'objectif de décarbonation du secteur – pleinement partagé et engagé par les acteurs – mais à améliorer la lecture économique des dispositifs existants, en apportant des éléments factuels, des clarifications méthodologiques et des perspectives d'ensemble indispensables à l'élaboration de politiques publiques efficaces, justes et cohérentes.

1. Éléments relatifs à la valorisation des externalités négatives

a. Une valorisation du CO₂ fondée sur une valeur tutélaire projetée, déconnectée du cadre temporel de l'analyse

La note de la Direction Générale du Trésor retient, pour la valorisation du CO₂, une valeur tutélaire de 256 €/t en 2025, issue des travaux de la Commission Quinet. Cette valeur ne correspond, comme cela est rappelé dans le rapport Quinet, ni à un prix de marché ni à un coût réel supporté, mais constitue un repère normatif destiné à orienter les choix d'investissement de politiques publiques de long terme. Cette valeur enfin ne constitue pas une référence internationale.

En l'utilisant comme référence centrale dans une comparaison coûts/tarification portant spécifiquement sur l'année 2025, la note opère une confusion de temporalité et d'objet.

Par construction, la valeur tutélaire vise à guider les décisions d'investissement ou d'allocation budgétaire dans une logique intertemporelle, de long terme. Elle n'a pas vocation à mesurer une réalité économique à un instant donné. L'utiliser pour évaluer un écart ponctuel de tarification sectorielle revient à appliquer un standard prospectif à une photographie statique. Ce biais méthodologique affecte la cohérence de l'analyse et **tend à surévaluer artificiellement l'ampleur du « déficit d'internalisation »**.

Par ailleurs, cette valeur tutélaire ne saurait être mobilisée isolément. En effet, son rôle est précisément de permettre des comparaisons intermodales pour orienter les choix publics. Appliquée au seul secteur aérien sans mise en regard des autres modes, elle introduit un biais de cadrage qui fausse les conclusions.

Enfin, la valorisation du CO₂ est d'autant plus discutable qu'elle ignore la dynamique du marché ETS et de la réglementation RefuelEU. L'ETS constitue pourtant un outil de tarification explicite, reflétant une contrainte réelle supportée par les compagnies. Ne pas articuler ensemble valeur tutélaire et prix payé dans le cadre de l'ETS revient à superposer deux approches sans cohérence économique.

b. Une estimation des effets non-CO₂ contestable

La note attribue 35% des externalités du transport aérien aux traînées de condensation (« contrails »), en se fondant sur des recherches scientifiques émergentes encore incomplètes et datées¹. Ces incertitudes majeures ne sont pas reflétées dans la synthèse.

¹ Lee et al, The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018

Ces évaluations sont encore sujettes à débat (voir les travaux au niveau national Climaviation² ainsi qu'ANCEN³ au niveau européen) tant sur la mise en équivalence d'effets CO2 et non CO2 que sur le périmètre temporel (horizon 100 ans) ou les métriques utilisées (pouvoir réchauffant global). En s'appuyant sur ces valeurs, sans précaution méthodologique, la note introduit une incertitude majeure dans le chiffrage global des externalités.

Par ailleurs, la DG Trésor applique ces externalités de manière uniforme à l'ensemble des vols, alors même que les littératures citées par l'auteur, indiquent que 80 % des traînées proviennent d'environ 3 % des vols, situés dans des zones géographiques très spécifiques. La même note reconnaît que des trajectoires d'évitement permettraient de réduire au minimum 60 % des traînées, sans recourir à des instruments fiscaux généralisés.

En procédant à une généralisation mécanique, la note accroît **artificiellement le niveau moyen d'externalité** et justifie une tarification uniforme sur des segments où l'effet physique est nul. Ce raisonnement affaiblit l'objectif d'établir une comparaison tarification/externalité fiable.

c. Une partie significative des externalités mentionnées est déjà internalisée par le secteur via des dispositifs économiques ou réglementaires

Concernant les tarifications, la note de la DG Trésor retient un coût externalisé lié à la "congestion", représentant 12 % du total des externalités négatives du transport aérien. Cette estimation s'appuie sur une valorisation du temps perdu pour les passagers et des pertes économiques pour les compagnies aériennes (immobilisation des avions, surcoûts opérationnels, indemnités, etc.). Cette approche appelle à notre sens deux remarques :

- D'une part, la méthode de chiffrage de cette externalité semble peu robuste et insuffisamment documentée :

La note ne fournit aucun détail sur les hypothèses retenues, ni sur les paramètres utilisés pour valoriser le "coût du temps" ou les pertes pour les compagnies. Sans transparence sur le modèle sous-jacent, il est difficile de vérifier si cette estimation repose sur des bases économiques solides. Par ailleurs, une part substantielle des retards n'est pas causée par les compagnies elles-mêmes, mais résulte de facteurs exogènes, notamment les grèves, les aléas météorologiques ou les limitations du contrôle aérien. Ces éléments échappent au pouvoir d'action du secteur, ce qui rend contestable leur assimilation à une "externalité négative imputable" aux seuls transporteurs aériens.

- D'autre part, une part importante de ces coûts est déjà supportée directement par les compagnies :

Le règlement européen 261/2004 impose un système d'indemnisation financière des passagers en cas de retard, d'annulation ou de refus d'embarquement. Ces coûts, qui représentent plusieurs centaines de millions d'euros par an pour les compagnies opérant en Europe (estimation entre 1 à 2% du chiffre d'affaires des compagnies aériennes), constituent une forme explicite d'internalisation économique du risque de congestion ou de perturbation. De plus, les retards se traduisent par des coûts opérationnels élevés (temps de travail supplémentaire, carburant, repositionnement d'équipage, pénalités, perte de slots, etc.) qui pèsent sur les marges des opérateurs et sont déjà intégrés dans les stratégies tarifaires et d'investissement des transporteurs. Il s'agit donc de charges économiques bien réelles, assumées et intégrées, et non d'externalités brutes.

² <https://climaviation.fr/>

³ <https://www.easa.europa.eu/en/research-projects/ancen-nonco2>

La note omet également de mentionner le tarif de sécurité et de sûreté de la taxe sur les services de transport aérien (T2S). Ce tarif dont le produit est affecté au financement du système de transport dans son ensemble représente à elle seule plus d'un milliard d'euros par an. Une part de cette fiscalité devrait logiquement figurer dans la tarification des externalités « négatives » relatives aux accidents aériens. Il en va de même de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) qui est citée et ne semble pas prise en compte alors que les externalités liées au bruit aérien le sont.

En résumé, l'argument d'une externalité brute non prise en charge ne résiste pas à l'analyse. Une lecture équilibrée doit reconnaître que les compagnies subissent et assument déjà une large part de ces coûts.

2. Éléments relatifs à la tarification actuelle du transport aérien

La note de la DG Trésor dresse un inventaire incomplet des instruments tarifaires supportés par les passagers aériens et les compagnies. Ce biais de sélection affecte la robustesse des résultats avancés. En ne retenant que certaines taxes « visibles », l'analyse donne à tort l'impression d'un sous-financement structurel des externalités sans introduire de vision dynamique de son évolution avec des efforts significatifs engagés par le secteur du transport aérien pour renouveler ses flottes avec des aéronefs à plus forte efficacité énergétique et moins bruyant.

Il en va de même de l'usage des carburants d'aviation durable (SAF). Le développement de ces derniers s'inscrit dans un cadre réglementaire européen contraignant, avec une obligation d'incorporation croissante instaurée par le règlement (UE) 2023/2045 dit « RefuelEU Aviation ».

Depuis 2025, une part des émissions de CO₂ est ainsi éliminée (analyse en cycle de vie) par l'acquisition de SAF à des coûts unitaires très élevés (surcoût par rapport au kérosène de l'ordre de 1 500 à 7 000 €/tonne, pour un abattement effectif de 2,9 à 3,4 tonnes de CO₂ par tonne de SAF selon les filières de production), soit un coût d'abattement compris entre 500 et 2 000 €/tCO₂.

Ce coût, directement répercuté dans les coûts des compagnies, est bien supérieur à la valeur tutélaire du carbone retenue dans la note ou aux prix actuels sur le marché ETS. Il représente pourtant un effort réel déjà engagé par le secteur qui pèse sur sa compétitivité.

En négligeant cette composante centrale, la note passe à côté d'un élément fondamental de la tarification climatique : le fait que certaines réductions d'émissions soient déjà financées, à un prix élevé, via les mécanismes réglementaires. Cela fausse le diagnostic d'ensemble sur le niveau de tarification effectif du transport aérien, en particulier dans le cadre d'une analyse dynamique.

3. Commentaires généraux sur la méthode

a. Un cadre d'analyse cloisonné

La note de la DG Trésor mobilise une méthode d'évaluation isolée du secteur aérien, sans mise en regard avec les autres modes de transport et leurs externalités. Or, contrairement à d'autres modes de transport, l'aérien couvre en quasi-totalité ses coûts d'infrastructure sans subvention d'exploitation. En ne le prenant pas en compte, la note omet toute comparaison réelle avec d'autres modes de transports qu'elle mentionne pourtant au titre de l'intermodalité ou instaure

en tant qu'alternatives. Cette omission crée une asymétrie d'évaluation qui fausse la comparaison modale.

Cette approche cloisonnée rompt avec la vocation première de la valeur tutélaire du carbone, qui est de guider les choix publics en comparant les externalités évitées par euro dépensé dans chaque secteur, notamment dans les transports. Ce biais de cadrage est d'autant plus problématique qu'il intervient dans un contexte où les instruments de régulation (taxes, quotas ETS, obligations SAF) se multiplient sur le secteur aérien. **L'approche masque ainsi une réalité essentielle, à savoir que le transport aérien couvre sur les distances où il est en concurrence avec les autres modes de transports, le coût de ses externalités.**

b. Une sous-estimation des « fuites de carbone »

La note s'appuie sur les données de l'Observatoire des coûts de touchée de la DGAC pour estimer les écarts tarifaires entre les aéroports français et étrangers. Or, cette base de données ne couvre que les vols intra-européens opérés en configuration « classe économique unique ». Elle ne reflète donc qu'une fraction limitée de l'activité réelle, en excluant notamment les vols long-courriers – pourtant les plus sensibles aux différentiels de coûts d'escale – ainsi que les effets de segmentation tarifaire selon la classe de voyage.

Ce périmètre restreint induit une sous-estimation significative du risque de délocalisation de trafic vers des plateformes concurrentes situées hors de France, voire hors de l'Union européenne. Dans un secteur où la connectivité et la rentabilité des routes reposent sur des équilibres extrêmement sensibles, des écarts même modérés de taxation ou de réglementation peuvent suffire à déplacer durablement des flux de passagers, avec un effet net contre-productif sur les émissions globales (voir études SEO/NLR de 2022 et Deloitte de 2025)⁴⁵.

Cette méthodologie masque donc les risques de fuite de carbone induits par une pression fiscale ou réglementaire excessivement concentrée sur les opérateurs français, alors même que ces derniers sont déjà plus fortement exposés aux régulations environnementales européennes que nombre de leurs concurrents.

La note ne prend pas non plus en compte les effets de distorsion induits par les dispositifs européens tels que RefuelEU Aviation et le marché ETS, pourtant au cœur de la stratégie environnementale du transport aérien européen. Ces instruments s'appliquent prioritairement aux vols au départ de l'Union européenne, sans couverture équivalente pour les vols réalisés par des compagnies concurrentes opérant à partir de hubs tiers (Istanbul, Doha, Dubaï, etc.).

Ce déséquilibre réglementaire crée un effet d'aubaine pour certains transporteurs, qui peuvent capter une partie de la demande au détriment des opérateurs européens soumis à des obligations plus strictes. Ce biais est d'autant plus problématique que les compagnies du Golfe ou d'Asie centrale bénéficient souvent de coûts d'exploitation plus faibles et d'un niveau d'exigence réglementaire moins contraignant.

En ne tenant pas compte de ces asymétries dans son analyse, la note néglige un paramètre stratégique pour la compétitivité du pavillon européen et la connectivité directe de l'Union européenne et partant sa souveraineté. Ces distorsions peuvent ainsi générer un déplacement

⁴ <https://www.seo.nl/en/publications/aviation-fit-for-55/>

⁵ <https://a4e.eu/publications/new-deloitte-study-reveals-eu-sustainability-policies-could-harm-europes-attractiveness-as-a-destination-while-undermining-sectoral-emissions-reduction/>

du trafic vers des zones moins régulées, annulant en partie les efforts européens de réduction d'émissions. Il s'agit là d'un angle mort majeur de l'évaluation.

c. Une absence de mise en regard d'externalités « positives »

La note adopte un prisme exclusivement environnemental, sans prendre en compte les contreparties économiques, sociales et stratégiques liées à l'activité aérienne. Cette approche partielle biaise l'évaluation globale du secteur et sous-estime les effets d'équilibre attendus d'une politique publique cohérente. Les références relatives à la sociologie du transport aérien figurant dans la note renvoient à des études de 2008 réalisées au Royaume-Uni et aux Etats-Unis⁶. Des études et sondages récents (2024-2025) attestent de l'importante démocratisation du transport aérien en France intervenue ces dernières années⁷.

Le transport aérien joue un rôle central dans la connectivité des territoires, la vitalité touristique, l'attractivité économique et la souveraineté industrielle de la France. Il soutient des centaines de milliers d'emplois directs et indirects⁸, soutient les exportations, et constitue un levier essentiel pour la continuité territoriale avec l'Outre-mer⁹. Réduire son analyse à une fonction émettrice d'externalités revient à ignorer les bénéfices collectifs qu'il génère et les interdépendances qu'il entretient avec d'autres secteurs.

Par ailleurs, cette lecture fragmentaire empêche toute évaluation honnête des arbitrages à réaliser dans le cadre d'une stratégie de transition : il ne s'agit pas seulement de réduire des émissions, mais de le faire de manière efficace, soutenable, et sans affaiblir la résilience économique du pays.

4. Conclusion

Le transport aérien est engagé dans une mutation profonde, sous l'effet des obligations européennes (RefuelEU, ETS), de l'évolution des usages et de ses propres dynamiques de transformation. La dynamique proactive des acteurs du secteur s'appuie notamment sur un renouvellement des flottes intégrant des aéronefs à plus forte efficacité énergétique et à plus faibles émissions. Cette mutation est coûteuse, rapide, et repose déjà sur des instruments de régulation très contraignants.

Dans ce contexte, toute analyse économique doit prendre soin d'intégrer, avec précision et rigueur, la totalité des prélèvements existants, la dynamique réglementaire en cours, les effets concurrentiels, et les réalités spécifiques du secteur. En l'absence de cette approche globale, les décisions publiques risquent d'aboutir à des mesures injustes, inefficaces, ou contre-productives sur le plan environnemental comme sur le plan économique.

La FNAM, le GIFAS et l'UAF appellent donc à un dialogue approfondi avec les administrations concernées, pour coconstruire un cadre d'analyse plus robuste, plus dynamique, et plus cohérent avec les ambitions affichées de transition juste et de compétitivité durable. Nos organisations réaffirment leur disponibilité pleine et entière pour nourrir ce travail collectif.

⁶ Büchs M. & Mattioli G. (2022), "How socially just are taxes on air travel and 'frequent flyer levies'?", *Journal of Sustainable Tourism*, 32(1), 62-84

⁷ <https://www.fnam.fr/la-fnam-et-luaf-devoilent-les-resultats-dune-enquete-nationale-inedite-sur-les-passagers-aeriens-et-les-usages-de-lavioa/>

⁸ Près de 100 000 emplois directs pour les adhérents de la FNAM (incluant l'UAF) et 220 000 pour ceux du GIFAS

⁹ <https://www.fnam.fr/etude-sur-le-poids-socio-economique-et-limportance-strategique-dun-transport-aerien-base-en-france/>