



N° 1664

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens*

PAR M. GUY TEISSIER
Député

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1124.

Sénat : 360, 585, 586 et T.A. 129 (2017-2018).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ACCORDS AÉRIENS, UN INSTRUMENT DIPLOMATIQUE CLASSIQUE	7
A. LA CONVENTION DE CHICAGO	7
B. LES ACCORDS BILATÉRAUX	7
C. LES ACCORDS EUROPÉENS	7
II. TROIS PARTENAIRES AUX PERSPECTIVES SIGNIFICATIVES POUR LE TRANSPORT AÉRIEN	9
A. LA CÔTE D'IVOIRE	9
1. Un pays dynamique	9
2. Des relations bilatérales intenses	9
3. L'état des liaisons aériennes	10
B. LE KAZAKHSTAN	10
1. Les relations bilatérales	10
2. L'état des liaisons aériennes	11
C. L'OUZBÉKISTAN	11
1. Les relations bilatérales	11
2. L'état des liaisons aériennes	12
III. DES ACCORDS AUX CONTENUS VOISINS	13
A. L'OCTROI RÉCIPROQUE DE DROITS AÉRIENS	13
B. LA DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS HABILITÉS ET LA RÉGULATION DE L'OFFRE ET DE LA CONCURRENCE	14
C. LA GARANTIE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SÛRETÉ AÉRIENNES	15
D. DES EXEMPTIONS FISCALES TRADITIONNELLES MAIS QUI FONT DÉBAT	15
E. LES DISPOSITIONS FINALES	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	23
ANNEXE N° 2 : LES « LIBERTÉS DE L'AIR »	25

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les accords aériens bilatéraux constituent un instrument diplomatique des plus classiques. La France en a signé avec une centaine d'autres États ou territoires autonomes.

Les trois accords qui sont l'objet du présent projet de loi ont été signés en 2016 avec respectivement la Côte d'Ivoire, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan. Celui avec la Côte d'Ivoire remplace un accord de 1962 devenu obsolète en raison de l'évolution des normes internationales régissant le secteur aérien.

Ces trois accords présentent des clauses très voisines, car ils reprennent pour l'essentiel les stipulations d'un modèle d'accord bilatéral élaboré par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), dont la France et ces trois partenaires sont membres. L'OACI a été instituée en 1944 par la « convention de Chicago », qui fait partie des textes fondateurs de l'ordre international établi après la Seconde guerre mondiale. Elle a affirmé la souveraineté des États sur leur espace aérien – d'où la nécessité d'accords interétatiques –, mais a soutenu également un développement progressif du transport aérien dans un cadre de concurrence régulée entre les compagnies aériennes.

La passation d'accords aériens interétatiques n'est pas la condition impérative pour l'établissement de liaisons aériennes – il en existe d'ailleurs déjà avec le Kazakhstan et l'Ouzbékistan en l'absence d'accord en vigueur –, mais favorise leur développement en apportant un certain nombre de garanties juridiques.

Les trois pays concernés dans le cas présent ne sont certes pas des partenaires majeurs de nos échanges aériens, mais leur dynamisme économique, l'ancienneté des liens avec la France – dans le cas de la Côte d'Ivoire –, la volonté d'ouverture, en particulier vers l'Europe et la France – dans le cas des pays d'Asie centrale –, en font des partenaires prometteurs, qui offrent des perspectives significatives de développement du trafic aérien bilatéral.

Votre rapporteur s'interroge pourtant sur l'une des clauses de ces accords, qui est celle prévoyant l'exonération de toute taxe du carburant embarqué. Cette disposition est certes traditionnelle et systématique dans les accords sur les services aériens. Elle est de plus parfaitement compatible avec notre droit national, qui prévoit cette exonération. Cependant, alors que l'exigence de justice fiscale dans la transition énergétique est plus forte que jamais, la pérennisation, accord aérien après accord aérien, de ce régime spécifique mérite d'être débattue.

I. LES ACCORDS AÉRIENS, UN INSTRUMENT DIPLOMATIQUE CLASSIQUE

A. LA CONVENTION DE CHICAGO

Signée le 7 décembre 1944, la convention relative à l'aviation civile internationale, dite « convention de Chicago », fait partie des textes fondateurs du nouvel ordre international mis en place à la fin de la Seconde guerre mondiale. Elle a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et établi un certain nombre de règles communes, tout en préservant la souveraineté des États sur leur espace aérien. C'est dans ce cadre institutionnel qu'ont été dégagées les neuf « libertés de l'air » (reproduites en annexe du présent rapport), qui correspondent à différents cas de figure d'établissement de liaisons aériennes que les États peuvent ou non autoriser.

En effet, dans le cadre général ainsi défini, les États ont passé un très grand nombre d'accords bilatéraux destinés à développer leurs routes aériennes et encadrer l'activité de leurs compagnies aériennes.

B. LES ACCORDS BILATÉRAUX

La France a ainsi signé des accords aériens bilatéraux avec une centaine d'États (ou entités autonomes), dont notamment la plupart des voisins des trois pays objets du présent rapport : en Eurasie, avec la Russie, la Chine, le Turkménistan, notamment ; en Afrique occidentale, avec le Libéria, la Guinée, le Mali, le Burkina Faso, le Ghana, entre autres. La plupart de ces accords sont structurés de la même façon, étant inspirés des stipulations du modèle d'accord de l'OACI.

C. LES ACCORDS EUROPÉENS

Cette diplomatie aérienne a partiellement été européanisée au début des années 2000, lorsqu'il est apparu que certains accords bilatéraux passés par des États-membres de l'Union européenne avec des tiers étaient incompatibles avec le droit européen, notamment parce que les ouvertures commerciales qu'ils comportaient étaient réservées aux transporteurs aériens de ces États-membres, excluant les autres compagnies aériennes européennes. La compétence européenne en matière de transport aérien international a été consacrée par plusieurs arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 5 novembre 2002.

Prenant en considération les conclusions de ces arrêts, le Conseil des ministres des transports du 5 juin 2003 a autorisé la Commission à négocier un accord communautaire aérien avec les États-Unis qui remplacerait les accords bilatéraux passés par les États membres, ainsi qu'à négocier des accords communautaires avec les pays tiers remplaçant certaines dispositions des accords

bilatéraux. Ce processus a débouché sur l'accord « ciel ouvert » du 30 avril 2007 avec les États-Unis.

Les principaux objectifs de la politique extérieure européenne en matière d'aviation civile ont par ailleurs été définis dans une communication du 11 mars 2005 de la Commission européenne, intitulée « *Développer l'agenda de la politique extérieure de l'aviation de la Communauté* ».

Le principal volet de cette politique est le développement d'un « espace aérien commun » avec les pays de la politique de voisinage. À cette fin, des accords européens ont ainsi été conclus avec les pays des Balkans occidentaux, la Suisse, l'Islande, la Norvège, le Maroc, la Tunisie, Israël, la Jordanie, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie et l'Arménie.

II. TROIS PARTENAIRES AUX PERSPECTIVES SIGNIFICATIVES POUR LE TRANSPORT AÉRIEN

Les trois accords aériens regroupés dans le présent projet de loi ont été conclus avec des partenaires importants pour la France, qui offrent des perspectives significatives de développement des liaisons aériennes.

A. LA CÔTE D'IVOIRE

1. Un pays dynamique

Peuplée de 24 millions d'habitants, la Côte d'Ivoire a traversé au début du siècle une décennie très difficile, caractérisée par les affrontements internes et la division du pays entre deux pouvoirs de fait. L'investissement de M. Alassane Ouattara en mai 2011 a marqué le retour à la légalité et la réunification du pays.

Depuis lors, la Côte d'Ivoire a connu une croissance économique rapide, qui a été proche de 8 % en 2017 et devrait être de l'ordre de 7 % sur les cinq prochaines années selon les institutions internationales. L'économie ivoirienne s'appuie sur de solides atouts : des infrastructures bien développées (avec notamment le 1^{er} port d'Afrique occidentale), une agriculture puissante (c'est notamment le 1^{er} producteur de cacao, assurant plus de 35 % de la production mondiale), une autosuffisance énergétique acquise grâce à l'exploitation de gisements d'hydrocarbures...

2. Des relations bilatérales intenses

L'intensité des relations et des échanges entre la France et la Côte d'Ivoire s'inscrit dans l'histoire.

Les relations politiques, difficiles durant la crise politique des années 2000, sont redevenues excellentes et de haut niveau à partir de 2012, avec plusieurs visites présidentielles dans les deux sens. Le 11 juin 2017, le président Ouattara a été le premier chef d'État africain reçu à Paris par le nouveau Président de la République ; ce dernier s'est rendu à Abidjan les 29 et 30 novembre 2017 pour le sommet Union européenne-Union africaine.

La France est présente militairement, avec les Forces françaises de Côte d'Ivoire (FFCI), composées de 950 hommes, qui ont succédé à la Force Licorne. Cette dernière, qui a compté jusqu'à 5 000 militaires, était intervenue pour protéger nos ressortissants pendant les troubles civils.

L'intensité des échanges humains entre les deux pays est illustrée par la présence d'une communauté française d'environ 20 000 personnes, qui constituait en 2015 la 24^{ème} communauté française expatriée. Dans l'autre sens, environ

55 000 Ivoiriens étaient en 2016 détenteurs d'un titre de séjour de longue durée en France, formant la 9^{ème} nationalité étrangère (et extra-européenne) présente dans notre pays. Il faudrait bien sûr y ajouter les Français d'origine ivoirienne, les binationaux et des personnes en situation irrégulière. Avec plus de 3 200 demandes déposées, les Ivoiriens ont été en 2017 la 7^{ème} nationalité pour la demande d'asile en France.

Du point de vue économique, la Côte d'Ivoire est notre 2^{ème} partenaire commercial en Afrique subsaharienne, après l'Afrique du Sud et devant le Nigeria. Vue du point de vue ivoirien, la France se positionne comme le 2^{ème} partenaire commercial du pays (après la Chine). En 2017, les échanges commerciaux bilatéraux ont représenté 2 milliards d'euros (1,18 milliard d'euros d'exportations françaises vers la Côte d'Ivoire ; 0,84 milliard d'importations depuis ce pays, dominées par les produits agricoles). Près de 700 entreprises françaises sont actives en Côte d'Ivoire. Leur chiffre d'affaires cumulé représente environ 30 % du PIB du pays et contribuerait à hauteur de 50 % de ses recettes fiscales. Enfin, en matière d'aide au développement, la France est le premier bailleur bilatéral de la Côte d'Ivoire

3. L'état des liaisons aériennes

Suite au dépôt de bilan d'*Air Ivoire*, qui a opéré des vols entre Paris et Abidjan jusqu'en 2010, seul le pavillon français assure des vols directs entre les deux pays. *Air France* propose actuellement deux vols quotidiens. *Corsair* opère également des services depuis juin 2016, avec environ six fréquences hebdomadaires.

Le nombre de passagers transportés directement entre les deux pays a plus que triplé depuis 2011 (fin de la crise politique), pour s'élever en 2017 à près de 380 000. Près de 30 % de ces passagers poursuivent leur trajet depuis la France ou la Côte d'Ivoire. Le trafic indirect (*via* des vols de connexion) entre la France et la Côte d'Ivoire est évalué à 76 000 passagers pour 2017.

B. LE KAZAKHSTAN

1. Les relations bilatérales

Peuplé de près de 18 millions d'habitants, le Kazakhstan dispose de l'économie la plus puissante d'Asie centrale, grâce notamment à ses abondantes ressources naturelles (il a été le 15^{ème} producteur mondial de pétrole en 2017, avec 87 millions de tonnes extraites). La présence du cosmodrome de Baïkonour – d'où Thomas Pesquet a décollé en novembre 2016 – constitue un autre atout du pays.

Le Kazakhstan mène depuis son indépendance en 1991 une politique étrangère équilibrée, conservant ses liens historiques avec la Russie mais refusant d'y être inféodé. Il s'est illustré comme promoteur du désarmement nucléaire et,

plus récemment, de la transition énergétique. Il a accueilli en 2017, à Astana, l'exposition internationale sur l'énergie du futur.

Les relations bilatérales sont excellentes. Depuis 2009, six visites présidentielles bilatérales ont eu lieu (quatre à Paris, deux à Astana), ainsi que de nombreux contacts ministériels et parlementaires.

Du point de vue économique, le Kazakhstan est devenu en 2017 le 1^{er} fournisseur de pétrole brut de notre pays, *ex-aequo* avec la Russie, devant l'Iran et l'Arabie Saoudite. C'est également un pays stratégique pour l'uranium. Globalement, le commerce bilatéral a représenté près de 4 milliards d'euros en 2017. Cependant, selon les données de 2016, la France n'était que le 6^{ème} fournisseur et client du Kazakhstan, apportant 2,6 % de ses importations et absorbant 4,9 % de ses exportations. Avec un stock d'investissements valorisé à plus de 11 milliards d'euros, les entreprises françaises viennent au 3^{ème} rang des investisseurs étrangers.

2. L'état des liaisons aériennes

Une ligne aérienne directe entre Astana et Paris a été inaugurée le 29 mars 2015. *Air Astana* assure trois liaisons hebdomadaires en été et deux en hiver. En 2017, le trafic direct sur cette ligne était de l'ordre de 30 000 passagers, dont près de 40 % ont poursuivi leur trajet depuis la France ou le Kazakhstan. Le trafic indirect entre les deux pays était quant à lui estimé la même année à 35 000 passagers : l'importance de ce trafic indirect suggère qu'il existe des opportunités pour développer les dessertes directes entre les deux pays.

Lors du salon aéronautique de Farnborough en 2015, *Air Astana* a annoncé l'acquisition de onze appareils *Airbus* de la famille *A320 Neo*, livrés entre 2016 et 2019.

C. L'OUBÉKISTAN

1. Les relations bilatérales

Si le Kazakhstan est le plus puissant des pays d'Asie centrale du point de vue économique, l'Ouzbékistan est le plus peuplé, avec 32 millions d'habitants.

Longtemps très fermé, le pays est entré dans une phase d'ouverture politique et économique accélérée suite à l'arrivée au pouvoir du président Chavkat Mirziyoyev le 4 décembre 2016 : libération de prisonniers politiques, annonce d'une réforme judiciaire, atténuation des poursuites pour extrémisme religieux, retour d'ONG internationales de défense des droits de l'homme, coopération avec des organisations internationales telles que la Commission des droits de l'homme de l'ONU, l'Organisation internationale du travail (sur la thématique du travail forcé) ou le Comité international de la Croix-Rouge (visites de prisons), convertibilité de la monnaie, consolidation du système bancaire, *etc.*

Après une période de ralentissement consécutive à l'adoption de sanctions européennes (2005-2009) en raison de la répression des manifestations dans la ville d'Andijan, nos relations bilatérales se sont progressivement renforcées. Dans le nouveau contexte décrit *supra*, le Président de la République a reçu à Paris son homologue ouzbèke le 9 octobre 2018. Plusieurs accords (notamment sur la gestion des eaux de la ville de Tachkent et la coopération spatiale) et contrats ont été présentés ou signés à cette occasion.

L'économie ouzbèke repose sur l'exploitation des matières premières. Les produits énergétiques (principalement gaz), le coton, les métaux (or, uranium et cuivre) et les engrais représentent les trois quarts des exportations.

Fondés principalement sur quelques grands contrats, les échanges commerciaux bilatéraux fluctuent depuis 2010 autour de 200 millions d'euros par an, ce qui est modeste. Cependant, ce sont environ 5 milliards d'euros de contrats qui auraient été signés ou actés lors de la visite présidentielle d'octobre dernier. On devrait donc assister à une envolée des échanges durant les années qui viennent.

Une trentaine d'entreprises françaises sont implantées dans le pays. Le siège régional de l'Agence française de développement (AFD) pour l'Asie centrale est installé à Tachkent. L'Agence a débuté un premier projet à Samarcande dans le secteur de la gestion des déchets et vient d'accorder un prêt de 150 millions d'euros pour des projets d'amélioration de la gestion publique.

Le développement du tourisme est une priorité nationale ouzbèke : plus de 2 millions de touristes se rendent dans le pays chaque année. Depuis un an, plusieurs mesures ont été prises pour favoriser les voyages : facilitation des formalités de visa, passage au visa électronique, exemption de visa pour un nombre croissant de nationalités... Depuis le 5 octobre 2018, les citoyens français peuvent séjourner jusqu'à un mois en Ouzbékistan sans visa. Plus de 13 000 Français ont visité le pays en 2018.

2. L'état des liaisons aériennes

Seule la compagnie *Uzbekistan Airways* opère actuellement des vols entre Paris et Tachkent, à raison de deux liaisons hebdomadaires. Le trafic, qui a connu d'importantes fluctuations ces dernières années, a été de 23 000 passagers en 2017. Environ 30 % des voyageurs empruntant ces vols directs effectuent une correspondance en France ou en Ouzbékistan vers un pays tiers. Par ailleurs, près de 8 000 passagers voyagent chaque année sur des liaisons indirectes entre la France et l'Ouzbékistan.

Les mesures d'ouverture qui se multiplient actuellement, notamment en matière économique et touristique, créent des opportunités de développement de ce trafic aérien.

III. DES ACCORDS AUX CONTENUS VOISINS

Les trois accords sont construits sur le même modèle et intègrent des clauses voisines.

A. L'OCTROI RÉCIPROQUE DE DROITS AÉRIENS

Après un article 1^{er} consacré à définir les termes qu'ils emploient et, dans le cas de l'accord avec le Kazakhstan, un article 2 relatif à l'applicabilité de la convention de Chicago (les deux autres accords y font référence dans leur préambule), ils abordent (article 3 de l'accord avec le Kazakhstan et article 2 des deux autres) la stipulation essentielle de ce type d'accords, à savoir l'octroi réciproque de droits aériens, qui renvoient aux cinq premières « libertés de l'air » (définies en annexe du présent rapport) :

- droit de survol ;
- droit d'escale « à des fins non commerciales » (escale technique sans embarquement/débarquement de passagers ou de fret) ;
- droit d'exploiter des services aériens internationaux sur des routes spécifiées en annexe des accords.

Les annexes en question autorisent l'établissement de lignes aériennes, avec des limitations variables selon les accords :

- entre tous points (aéroports) français et ivoiriens, avec des escales commerciales éventuelles en tous points intermédiaires et prolongation éventuelle vers tous points au-delà ;
- de France *via* tous points intermédiaires vers Tachkent en Ouzbékistan et deux autres points de ce pays, avec prolongation éventuelle vers tous points ;
- d'Ouzbékistan *via* tous points intermédiaires vers Paris et deux autres points en France, avec prolongation éventuelle vers tous points ;
- de France *via* deux points intermédiaires vers Almaty au Kazakhstan et deux autres points de ce pays, avec prolongation éventuelle vers deux points de la Communauté d'États indépendants ou d'Asie.
- du Kazakhstan *via* deux points intermédiaires vers Paris et deux autres points en France, avec prolongation éventuelle vers deux points en Europe.

Enfin les trois accords excluent explicitement (comme tous les accords aériens) le « cabotage », c'est-à-dire le droit pour les compagnies aériennes du partenaire d'opérer des vols intérieurs (qu'ils soient dans la prolongation d'un vol international ou non).

B. LA DÉSIGNATION DES TRANSPORTEURS HABILITÉS ET LA RÉGULATION DE L'OFFRE ET DE LA CONCURRENCE

Dans le régime de respect des souverainetés étatiques qui est celui de la convention de Chicago, il appartient aux États de désigner par voie diplomatique les transporteurs aériens autorisés à exploiter les lignes aériennes ouvertes par les accords bilatéraux. Cette désignation est subordonnée à des conditions telles que l'établissement du transporteur sur le territoire de l'État qui le désigne et la détention par lui d'une licence d'exploitation et d'une certification de transporteur. Le non-respect de ces conditions peut justifier une révocation ou une suspension de l'autorisation d'exploitation de la ligne (articles 3 et 4 des accords avec l'Ouzbékistan et la Côte d'Ivoire, articles 4 et 5 de celui avec le Kazakhstan).

Le droit exclusif conféré aux États d'attribuer les lignes aux compagnies s'accompagne d'engagements génériques sur l'exercice du pouvoir de régulation qui leur revient : les signataires des accords s'engagent à ce que les compagnies aériennes désignées disposent de « *possibilités équitables et égales de concurrence* », que leur offre soit « *en rapport étroit avec la demande* » et propose « *une capacité appropriée pour faire face aux besoins courants et raisonnablement attendus de transport* » (article 5 des accords avec l'Ouzbékistan et la Côte d'Ivoire et article 6 de celui avec le Kazakhstan).

L'article 6 de l'accord avec le Kazakhstan dispose en outre que les capacités et fréquences maximales exploitables font l'objet d'un accord entre les autorités aéronautiques des deux parties, tandis que l'article 6 de ceux avec l'Ouzbékistan et la Côte d'Ivoire mettent en avant le principe de « *concurrence loyale* », prohibent les subventions aux compagnies aériennes qui fausseraient la concurrence et prévoient, en cas de litige sur ces questions, des procédures de consultation entre parties et d'éventuelle suspension des droits aériens.

Le très fort rôle de régulation dévolu aux États justifie que les compagnies aériennes soient tenues de faire approuver leurs programmes d'exploitation (horaires, fréquences, types d'aéronefs, nombre de sièges...) par les autorités aéronautiques du pays partenaire (article 13 de l'accord avec l'Ouzbékistan et article 17 des accords avec le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire).

Les compagnies bénéficient toutefois de la liberté de fixer leurs tarifs (article 17 des accords avec le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire et article 14 de l'accord avec l'Ouzbékistan), sous réserve de viser un « *profit raisonnable* » et de l'intervention éventuelle des États dans certains cas de figure (pratiques discriminatoires et anticoncurrentielles notamment).

Par ailleurs, des clauses garantissent leur liberté de développer leurs activités commerciales : droit de vendre leurs services sur le territoire du partenaire ; droit d'établir à cette fin des bureaux commerciaux et d'envoyer des personnels (article 13 des accords avec le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire et article 15 de celui avec l'Ouzbékistan) ; droit de transférer leurs excédents de recettes commerciales (article 15 des accords avec la Côte d'Ivoire et

l'Ouzbékistan et article 16 de celui avec le Kazakhstan); droit de conclure des accords de coopération commerciale, de réservation de capacité, de partage de codes, de location, *etc.*, y compris avec des entreprises de pays tiers (article 14 des accords avec le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire et article 16 de celui avec l'Ouzbékistan).

C. LA GARANTIE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SÛRETÉ AÉRIENNES

L'article 8 des trois accords prévoit la reconnaissance mutuelle de la validité des certificats de navigabilité, brevets d'aptitude et licences délivrées, sous réserve du respect des normes établies en application de la convention de Chicago.

Cette reconnaissance mutuelle implique que des normes communes strictes aient été fixées en matière de sécurité aérienne. L'article 9 des trois accords institue un régime de consultations, à la demande d'une des parties à l'un ou l'autre des accords, sur les normes de sécurité du partenaire, ainsi qu'une possibilité d'inspection au sol de ses avions durant leur escale; ces procédures peuvent déboucher sur une suspension d'autorisation d'exploitation de la compagnie aérienne.

Les accords comprennent aussi des clauses en matière de sûreté de l'aviation, c'est-à-dire de protection contre les actes illicites: les parties réaffirment que l'obligation mutuelle de garantir la sûreté fait partie intégrante des accords (article 10 des accords avec la Côte d'Ivoire et l'Ouzbékistan et article 21 de celui avec le Kazakhstan) et s'engagent notamment au regard d'un certain nombre d'instruments internationaux qui sont mentionnés: la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs signée à Tokyo le 14 septembre 1963, celle pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, conclue le 16 décembre 1970 à La Haye, celle sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, conclue le 23 septembre 1971 à Montréal, le protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, signé à Montréal le 24 février 1988, enfin la convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, signée à Montréal le 1^{er} mars 1991. Il est également prévu une procédure de consultation en cas de manquements présumés et une possibilité de mesures unilatérales.

D. DES EXEMPTIONS FISCALES TRADITIONNELLES MAIS QUI FONT DÉBAT

Les accords précisent que des redevances peuvent être perçues au titre des services aéroportuaires et des installations de sécurité, de sûreté et de navigation aérienne. Elles doivent être « *justes, raisonnables, non discriminatoires et faire l'objet d'une répartition équitable entre les catégories d'usagers* » (article 10 de

l'accord avec le Kazakhstan et article 11 de ceux avec l'Ouzbékistan et la Côte d'Ivoire).

Ils prévoient enfin, comme tous les accords aériens, une exemption fiscale générale concernant notamment l'équipement normal des aéronefs, le carburant embarqué et les provisions de bord (article 11 de l'accord avec le Kazakhstan et article 12 de ceux avec l'Ouzbékistan et la Côte d'Ivoire).

Cette exemption est conforme au droit fiscal européen et français. Le kérosène échappe en effet à la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), y compris pour les vols intérieurs ou intra-européens, et la TVA n'est pas perçue non plus sur les billets d'avion pour les vols internationaux.

La perpétuation de cette situation, à travers la signature réitérée d'accords internationaux qui la gravent dans le marbre, n'en pose pas moins question.

La Cour des comptes a bien résumé le débat dans un document de 2016⁽¹⁾ : « *pour faciliter l'essor [du transport aérien] et le développement des liaisons internationales, une série d'accords bilatéraux relatifs aux services aériens a été signée ; parmi les clauses de ces accords figure l'exemption de toute taxe pour le carburant destiné aux vols internationaux, répondant aux exigences de l'article 24 de la convention de Chicago. Aujourd'hui, la taxation de ce carburant supposerait la renégociation de ces accords. Les pays européens ont proposé, à plusieurs reprises, cette solution lors des assemblées générales de l'OACI, mais ils n'ont jamais pu obtenir un consensus. En France, l'avion est ainsi le seul moyen de transport fonctionnant à l'énergie fossile exempté de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). Au total, l'exonération de la TICPE pour l'aviation représente un manque à gagner pour l'État de 3,5 Md€/an (...)* ».

L'impact de la détaxation du kérosène sur le prix des billets serait de l'ordre de 12 % et le manque à gagner fiscal est évalué à 3 milliards d'euros ou plus.

On peut ajouter que le secteur du transport aérien est un gros « contributeur » à l'émission de gaz à effets de serre (entre 2 % et 5 % du total mondial, selon les estimations) et n'est soumis en la matière qu'à des contraintes limitées : le transport aérien international ne relevant d'aucun État, il n'est pas inclus dans le champ de l'Accord de Paris. Des engagements ont bien été pris dans le cadre de l'OACI, en 2016, avec l'établissement du « Programme de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale » (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation-CORSIA*), mais leur portée est relative pour plusieurs raisons : il s'agit d'obligations de compensation de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre (achat de « crédits carbone ») et non de réduction effective ; de plus, le système fonctionnera d'abord

(1) *L'État et la compétitivité du transport aérien – Un rôle complexe, une stratégie à élaborer – Communication à la commission des finances du Sénat – septembre 2016.*

sur la base du volontariat, à partir de 2021, et ne deviendra obligatoire qu'à partir de 2027 (et encore pas pour les plus petits pays ni les moins développés).

Il est clair qu'une remise en cause brutale et unilatérale d'exonérations très anciennes et généralisées n'est pas envisageable, car elle ruinerait le secteur économique concerné. Pour autant, alors que l'exigence de justice fiscale dans la gestion de la transition énergétique est au cœur des revendications de nos concitoyens, il apparaît opportun de réfléchir aux conséquences d'accords internationaux qui pérennisent ces exonérations.

E. LES DISPOSITIONS FINALES

Les trois accords se concluent par les dispositions traditionnelles relatives aux éventuelles consultations entre parties et modifications des accords, conditions de dénonciation, entrée en vigueur, *etc.*

On notera que tous trois prévoient (article 19 de l'accord avec l'Ouzbékistan, article 22 de celui avec la Côte d'Ivoire et article 23 de celui avec le Kazakhstan) le recours éventuel à un tribunal composé de trois arbitres pour régler des différends sur l'interprétation et l'application de leurs clauses. Cette possibilité de recourir à l'arbitrage interétatique est fréquente dans les accords aériens, mais donne lieu à peu de mises en pratique. Cette procédure n'a jamais été employée par ou à l'encontre de la France en matière de services aériens. Cependant, son existence est utile pour favoriser des arrangements en amiable en amont. En janvier 2017, la France a ainsi ouvert une procédure avec l'Algérie, laquelle a pu déboucher en novembre de la même année sur une rencontre entre les autorités aéronautiques des deux pays et sur un règlement des points litigieux (concernant des transferts d'excédents de recettes d'Algérie vers la France) sans qu'il fût besoin de constituer un tribunal arbitral.

S'agissant enfin de l'entrée en vigueur des accords, l'Ouzbékistan a achevé les procédures internes nécessaires à celle-ci le 31 octobre 2016. En revanche, les procédures ne semblent pas achevées dans les deux autres pays.

Du côté français, le Sénat a adopté le présent projet de loi le 28 juin dernier et le vote de notre Assemblée est donc désormais attendu.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 6 février 2019, la commission examine le présent projet de loi.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Pierre Cabaré. Avec ces accords, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et la Côte d'Ivoire choisissent de privilégier la France dans leurs liaisons aériennes. Je tiens à saluer ces avancées indispensables pour favoriser nos liens bilatéraux avec ces pays, qui sont des partenaires incontournables. Je suis convaincu que cette dynamique est la bienvenue pour notre diplomatie économique et culturelle. Avec le développement de nouvelles lignes aériennes, nos compagnies pourront se réapproprier des espaces trop souvent délaissés, notamment en Asie centrale. Dans un contexte d'explosion du trafic aérien – nous atteindrons 8 milliards de passagers en 2040 –, ces accords permettront de créer de nouvelles lignes en garantissant une concurrence équitable et les meilleures normes de sécurité aérienne.

Le Kazakhstan et l'Ouzbékistan sont des pays clés, car ce sont des nœuds de communication entre la Russie et la Chine. Cette géographie aurait pu nuire à leur indépendance. Mais il n'en est rien, car leurs dirigeants sont déterminés et ont une vision claire. Ils veulent en particulier rééquilibrer leurs échanges vers l'Europe et plus précisément la France.

Le rapporteur a mentionné ses doutes quant à l'exonération de toute taxe du carburant embarqué. Cette disposition est pourtant conforme au droit fiscal européen et français. Je pense qu'il nous faut envoyer des signaux positifs aux pays concernés et éviter toute interaction avec notre situation nationale. Il y a les accords bilatéraux, mais il y a aussi les négociations multilatérales. Le multilatéralisme est en péril et doit être défendu avec panache. Les questions de fiscalité et de transition écologique doivent être traitées lors de sommets internationaux comme ceux du G20 ou le prochain sommet Asie-Pacifique. Le groupe La République en marche votera pour ce projet de loi.

M. Jérôme Lambert. Je partage les considérations du rapporteur sur ces pays, mais aussi ses conclusions concernant la fiscalité des transports aériens. Il s'agit de niches fiscales qui certes ne sont pas propres à notre pays. Mais il y a aujourd'hui de nouvelles demandes, notamment pour la transition écologique, à l'heure où nous pleurons misère lorsqu'il s'agit de financer le « fonds vert » ou d'autres structures financières qui aident à la transition énergétique et à la lutte contre le réchauffement climatique. Ce n'est pas ce rapport qui va régler le problème, mais le rapporteur a raison de soulever cette question à cette occasion.

Nous voterons le projet, mais nous partageons aussi les observations du rapporteur.

M. Jean-Paul Lecoq. Je ne rentrerai pas non plus dans les considérations sur ce qui nous lie aux États dont nous parlons. Ce que je sais, c'est que dans chacun d'eux, il y a une communauté française importante et de l'activité économique et culturelle qui se développe. Il est positif de signer des traités qui construisent des ponts avec des pays lointains.

J'apprécie aussi l'observation du rapporteur concernant la fiscalité sur le kérosène, qui est digne d'un communiste. Cela fait partie de nos propositions depuis très longtemps et je vois qu'elles sont lues, partagées, appréciées et que nous parvenons à convaincre les uns et les autres. La fiscalité sur les billets d'avion est beaucoup trop légère au regard de l'impact de ce moyen de transport sur l'environnement et de la nécessité de développer une fiscalité de solidarité internationale. Vous avez eu raison d'interpeller la commission là-dessus. Il reste une nouvelle fois à savoir comment les représentants du peuple que nous sommes peuvent faire remonter vers l'exécutif ce genre d'appréciations. Il ne suffit pas de dire ici : « on ne devrait plus avoir à travailler sur ce genre de traités, nous devrions y intégrer des questions de fiscalité, de protection de l'environnement, *etc.* », et de s'en tenir là. Il faut trouver le chemin, qui semble difficile dans notre démocratie, entre l'expression de la volonté du peuple par ses représentants et sa prise en compte par l'exécutif dans la négociation des traités internationaux.

M. Guy Teissier, rapporteur. Je dirai d'abord à Monsieur Cabaré, qui a une grande connaissance des pays concernés par les accords dont nous discutons, que je ne suis pas tout à fait d'accord avec la conclusion de son intervention. Vous dites que nous n'avons pas le droit de mêler nos sentiments nationaux sur la fiscalité à cette affaire. Mais nous sommes bien ici au Parlement français, dans une commission organique de la République ; tout nous est permis ; nous nous exprimons en tant que députés français. Nos compatriotes sont durement taxés à chaque fois qu'ils mettent de l'essence dans leur réservoir. Les gouvernements qui se succèdent sont toujours à la recherche de moyens. Nous ne pouvons pas omettre l'impact d'exonérations qui coûtent au budget de l'État 3 milliards d'euros – ça n'est pas rien. Je me vois en quelque sorte comme un lanceur d'alerte. J'ai alerté la commission sur ce sujet qui me semble important, et plusieurs de mes collègues qui sont intervenus l'ont semble-t-il approuvé.

Merci à Monsieur Lambert d'avoir soutenu ce propos. Je crois qu'il faut que nous ayons conscience qu'il y a là quelque chose qui ne fonctionne pas bien, et qu'il nous faut mettre sur la table.

Monsieur Lecoq vient de me gratifier de quelque chose que je n'aurais jamais pu imaginer : d'avoir été un bon communiste ! La justice sociale et fiscale n'est pas l'apanage du parti communiste ; c'est quelque chose que, sur ces bancs, nous partageons entre hommes et femmes de bonne volonté quelles que soient nos appartenances. Je suis également d'accord sur le fait que le transport aérien

constitue des ponts entre les continents et les nations. Il contribue à une richesse inestimable dans la connaissance des hommes et de leur culture et améliore la vie des citoyens.

M. Pierre Cabaré. En effet, il est important de rappeler que dans cette commission on peut tout dire. Certes, si l'on devait mettre à chaque fois une taxe sur l'huile – que l'on met sur le feu –, cela rapporterait beaucoup. Mais l'exemption fiscale dont nous parlons est mondiale. Il y a notre contexte national, qui est particulier, et un contexte mondial qui est géré au niveau international. Ce n'est pas en deux minutes que l'on peut tout expliquer.

M. Guy Teissier, rapporteur. Ce n'est pas pour autant qu'il faut se taire. Je voudrais dire, à la suite des propos de Monsieur Lecoq sur la remontée vers l'exécutif, que je pense qu'il appartient à Madame la présidente, avec tout notre soutien, de formuler une sorte de vœu pour que nos propositions ici prennent acte.

M. Jérôme Lambert. Quand je me suis exprimé tout à l'heure, je n'ai pas plaidé pour qu'il y ait une taxe nationale qui troublerait les conditions de concurrence et entraînerait des problèmes dans le transport aérien international. Il faut soutenir une taxe internationale, qui alimenterait des actions internationales, dans le domaine du réchauffement climatique par exemple. Nous avons fait la taxe « Chirac » sur les billets, qui ne fonctionne d'ailleurs pas bien. J'invite celles et ceux qui nous écoutent et qui ont les responsabilités nécessaires à discuter internationalement pour la création d'une taxation sur le kérosène, qui servirait à des fins multilatérales.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. C'est un débat très intéressant. Chacun s'est exprimé à sa façon. Monsieur Cabaré a proposé que le G20 se saisisse de cette question. On a parlé de « niche » fiscale, c'est tout de même une très grosse niche puisque s'y trouvent 192 États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale ! Mais ces questions doivent être posées. Les transports aériens ne sont pas couverts par l'Accord de Paris. Comment peut-on avoir une partie du transport international – transport aérien mais aussi transport maritime – qui pollue mais qui ne serait pas impliquée dans la lutte contre le changement climatique ? Mais on nous dit aussi qu'une taxation du kérosène augmenterait de 12 % le prix des billets d'avion : c'est un impact pour les citoyens et leur pouvoir d'achat. Tout ceci mérite d'être regardé. Je ne pense pas que deux grands secteurs économiques polluants puissent rester durablement à l'écart de la lutte contre le changement climatique.

Je rappelle qu'il appartient aux groupes de soulever la question en demandant un débat dans l'hémicycle sur ce texte.

La commission *adopte* le présent projet de loi.

ANNEXE N° 1 :
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens (ensemble une annexe), signé à Tachkent le 20 juillet 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 2

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens (ensemble une annexe), signé à Astana le 21 juin 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article 3

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens (ensemble trois annexes), signé à Abidjan le 28 avril 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 2 : LES « LIBERTÉS DE L’AIR »

(d’après l’OACI)

– **Première liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir ;

– **Deuxième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d’atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales (escales techniques) ;

– **Troisième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l’État dont le transporteur a la nationalité ;

– **Quatrième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d’embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic à destination de l’État dont le transporteur a la nationalité ;

– **Cinquième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d’embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d’un État tiers.

Seules les cinq premières libertés ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d’un traité international. En conséquence, l’OACI qualifie toutes les libertés suivantes de « soi-disant libertés ».

– **Sixième liberté de l’air** : droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l’État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États. Cette liberté permet l’installation de hubs ;

– **Septième liberté de l’air** : droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l’État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d’inclure dans cette opération un point du territoire de l’État bénéficiaire (il n’est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d’un service à destination ou en provenance de l’État dont le transporteur a la nationalité) ;

– **Huitième liberté de l’air** : droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l’intérieur du territoire de l’État qui accorde le droit ou privilège au moyen d’un service qui commence ou se termine dans le territoire de l’État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou (en rapport avec la septième liberté de l’air) à l’extérieur du territoire de l’État qui accorde le droit ou privilège (on parle de droit de « cabotage consécutif ») ;

– **Neuvième liberté de l’air** : droit ou privilège de transporter du trafic de cabotage de l’État qui accorde ce droit ou privilège au moyen d’un service effectué entièrement à l’intérieur du territoire de cet État (on parle de droit de « cabotage autonome »).