



NOTE DE TRAVAIL

SIXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN

Montréal, 18 – 22 mars 2013

Point 2 : Examen de questions clés et du cadre réglementaire corrélatif

2.6 : Taxes et autres prélèvements frappant le transport aérien international

IMPOSITION DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL

(Note présentée par le Secrétariat)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La présente note de travail examine la question de l'imposition du transport aérien international et son incidence sur le développement du transport aérien. Elle traite en outre de la nécessité de mesures plus efficaces pour améliorer la mise en oeuvre des politiques de l'OACI en matière d'imposition.

Suite à donner : La Conférence est invitée :

- a) à examiner l'information présentée dans cette note ;
- b) à approuver l'arrangement réglementaire proposé au paragraphe 5, à l'usage facultatif des États ;
- c) à entériner les conclusions formulées au paragraphe 6 ;
- d) à faire siennes les recommandations figurant au paragraphe 7.

Références :

Les éléments de référence sur ATConf/6 sont donnés à l'adresse www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCTION

1.1 Bien que la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) ne traite pas directement de l'imposition, l'article 24 est pertinent du fait qu'il prescrit l'exemption des droits sur le carburant et le matériel aéronautique.

1.2 Les politiques et les éléments indicatifs de l'OACI sur les taxes sont clairement définis dans la Résolution A37-20, Appendice E, ainsi que dans la *Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international* (Doc 8632).

1.3 La question d'imposition du transport aérien international demeure cependant une préoccupation car elle pourrait constituer une entrave au développement harmonieux du transport aérien. Notant avec préoccupation la prolifération des taxes, l'Assemblée de l'OACI a, dans de nombreuses résolutions, exhorté les États membres à suivre la politique de l'OACI en matière d'imposition et à ne pas imposer de taxes sur la vente ou l'utilisation des transports aériens internationaux.

2. ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

2.1 Dans le transport aérien international, les transporteurs aériens ont été confrontés à des situations où les taxes sur la vente ou l'utilisation des transports aériens internationaux ne sont pas conformes aux politiques de l'OACI sur l'imposition, telles que contenues dans le Doc 8632. Selon l'industrie, pareilles taxes sont contre-productives puisque dans nombre de cas, les avantages économiques auxquels on renonce en raison de la réduction de la demande de voyages aériens et d'expéditions de fret aérien dépassent de loin les revenus perçus.

2.2 Quelques exemples fournis ci-après illustrent la prolifération des taxes au cours des dix dernières années. Dans certains pays européens, des taxes s'appliquant aux passagers des vols aériens mais non aux autres modes de transport international ont été introduites sous différentes appellations : « droit des passagers aériens », « taxe de transport aérien », « taxe sur les voyages aériens », etc. Le montant de ces taxes varie entre 4 et 260 USD en fonction de la destination et de la classe du voyage. D'autres taxes, à des fins non aéronautiques, telles que les taxes de « solidarité » destinées à lutter contre différents types de maladies, ont également été introduites dans près de 12 États. Les taxes de solidarité actuelles discriminent clairement le transport aérien du fait qu'elles ne doivent pas être prélevées sur un secteur en particulier.

2.3 Au cours des dix dernières années, on a également imposé des taxes touristiques dans certaines régions, en particulier en Amérique latine, dans les Caraïbes et dans une moindre mesure en Afrique, variant entre 1,50 et 55 USD. Dans nombre de cas, les revenus tirés des taxes touristiques telles que la taxe de promotion touristique et du voyage ne sont pas réinvestis dans le développement touristique.

2.4 D'autres États imposent une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et différentes taxes de vente sur a) le carburant et d'autres articles achetés à l'intérieur de leurs frontières, mais utilisés pour les vols internationaux ; b) les redevances de navigation aérienne et de survol, les redevances d'usage et/ou les frais de services imposés aux passagers ; c) les achats de biens en immobilisations comme l'importation d'aéronefs et d) les transactions aéronautiques internationales sur le fret et les excédents de bagages. Qui plus est, de nombreux États imposent différentes taxes de vente sur la valeur des billets d'avion internationaux (jusqu'en 2011, 15 États en Afrique, 9 dans les Caraïbes, 10 en Amérique latine, un au Moyen-Orient et un en Asie). Bien que certaines de ces taxes ne s'appliquent qu'aux billets vendus à l'intérieur de l'État et/ou aux voyages au départ de cet État, il reste que le lieu de vente demeure sans pertinence aux fins de l'imposition, les services de transport aérien international ne devant pas être imposés.

3. TRAVAIL DE L'OACI ET ÉLÉMENTS DE POLITIQUE CORRÉLATIFS

3.1 L'OACI établit une distinction claire entre redevances d'usage et les taxes. Selon la définition du Conseil de l'OACI, une redevance est un prélèvement conçu et utilisé dans le but précis de recouvrer les coûts de la fourniture d'installations et services à l'aviation civile, tandis qu'une taxe est un prélèvement conçu pour percevoir des recettes destinées aux pouvoirs publics nationaux ou locaux, qui ne sont généralement affectées à l'aviation civile ni en totalité, ni en fonction des coûts précis.

3.2 Un état détaillé de la mise en oeuvre des politiques figure dans le Supplément au Doc 8632 et peut être également consulté en ligne (<http://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=8632>), qui contient la position et les observations des États sur les résolutions et les recommandations en matière d'imposition. La plupart des quatre-vingt-cinq États ayant notifié à l'OACI l'état de mise en oeuvre souscrivent à la recommandation du Conseil de ne pas imposer de taxes contraires aux politiques. Ces

notifications ont généralement trait aux exemptions sur une base de réciprocité. Il convient de noter à ce sujet que le niveau de compte rendu par les États demeure faible en dépit des efforts du Secrétariat demandant les contributions des États afin de disposer des dernières informations à cet égard.

3.3 La pertinence des politiques de l'OACI en matière d'imposition et leur mise en oeuvre par les États peuvent être appréciées à travers les dispositions des accords de services aériens (ASA). Plus de 95 % des 2 000 accords répertoriés dans la base de données de l'OACI sur les Accords de services aériens exemptent de taxes le carburant et le matériel aéronautique et 20 % environ prévoient une exemption réciproque des revenus du transport aérien international. En outre, dans un certain nombre de cas, les États concluent des traités relatifs à la double imposition pour éviter l'imposition des taxes multiples sur les revenus des transporteurs aériens. Cependant, s'agissant des taxes sur la vente et l'utilisation des transports aériens internationaux, les États n'ont pas conclu d'ASA accordant des exemptions réciproques pour réduire ou abolir ces taxes, pourtant reconnues comme néfastes pour la croissance des voyages et des échanges.

3.4 L'OACI a aussi élaboré un Modèle d'accord sur les services aériens (MASA) sur la base des clauses types et des textes figurant dans différents ASA, que les États peuvent utiliser, s'ils le souhaitent, dans leurs accords sur les services aériens. Bien que le MASA contienne un article sur l'imposition basé sur le Doc 8632, concernant l'exemption des revenus et du capital, il répond de façon limitée aux préoccupations de l'industrie au sujet de l'imposition de la vente et de l'utilisation du transport international.

4. ANALYSE

4.1 Outre les politiques adoptées par l'OACI, certaines politiques sur l'imposition ont également été formulées aux plans national et régional. Par exemple, les transporteurs aériens africains sont opposés à l'utilisation de redevances et de taxes à des fins de collecte de revenus. Lors de la 2^e Session ordinaire de la Conférence des ministres des Transports de l'Union africaine (UA) tenue à Luanda (Angola) du 21 au 25 novembre 2011, les ministres africains des Transports se sont prononcés contre tout prélèvement de taxes qui s'ajouterait aux coûts du transport aérien et détournerait les revenus du secteur vers d'autres activités.

4.2 Certaines organisations et associations régionales du secteur comme le Conseil international des aéroports (ACI) et l'Association du transport aérien international (IATA) ont également élaboré des politiques qui s'opposent à une imposition discriminatoire et inéquitable du transport aérien de la part des gouvernements. Les principaux principes d'imposition énoncés dans les politiques de l'OACI sont fréquemment adoptés par les organisations internationales dans des documents directifs.

4.3 L'Organisation mondiale du tourisme (OMT), bien qu'elle ne soit pas à proprement parler opposée aux taxes dans le cadre de la responsabilité générale des États en matière fiscale, estime qu'il faut examiner objectivement les taxes sur les voyages, pour ne pas imposer aux voyageurs ou aux entreprises un fardeau excessif, en vue de réduire les taxes qui ont un effet négatif sur les voyages et partant, sur le développement du tourisme.

4.4 Malgré l'adoption de ces différentes politiques, l'on a assisté au cours de la dernière décennie à une prolifération sans précédent des taxes sur les billets d'avion. En outre, l'aviation n'est pas sous-imposée si on la compare à d'autres modes de transport, qui bénéficient de surcroît, pour certains secteurs, de subventions gouvernementales. Alliée au manque de transparence et aux pratiques discriminatoires envers le transport aérien par rapport aux autres modes de transport, cette tendance est une source de graves préoccupations pour l'industrie et a une incidence néfaste sur le développement

durable du transport aérien, ce qui, en fin de compte, influe défavorablement sur le développement de l'économie nationale.

4.5 Les associations de l'industrie et les organisations régionales se sont toujours employées à promouvoir les politiques de l'OACI sur l'imposition. Somme toute, les politiques de l'OACI sur l'imposition demeurent valides et il n'est pas nécessaire de les amender à ce stade. Toutefois, comme l'a souligné le Conseil, les politiques sur l'imposition seraient revues et actualisées à tout moment, s'il arrivait que la position actuelle de l'OACI sur les taxes et redevances environnementales change au point d'influer sur ces politiques.

4.6 La principale question à résoudre reste donc l'application des politiques existantes par les États. Bien que la mise en oeuvre des politiques de l'OACI en général fasse l'objet du point 2.8 de l'ordre du jour, certaines mesures peuvent être envisagées, notamment sensibiliser les États aux politiques de l'Organisation sur l'imposition et faire mieux connaître ces politiques en améliorant la diffusion de ces informations sur les sites web nationaux, en mettant régulièrement à jour les positions des États dans le Supplément et en renforçant la coopération avec les parties prenantes de l'industrie.

5. PROPOSITION D'ARRANGEMENT RÉGLEMENTAIRE

5.1 À la différence des exemptions réciproques pour le carburant et les fournitures techniques des transporteurs aériens effectuant des vols internationaux et pour les revenus des aéronefs et des biens meubles, les États n'ont pas inclus dans leurs ASA d'engagement de réduire ou d'abolir les taxes sur la vente et l'utilisation des vols internationaux.

5.2 On pourrait inclure dans les ASA un arrangement réglementaire facultatif concernant la vente et l'utilisation des transports aériens internationaux qui est susceptible d'aider à améliorer la mise en oeuvre des politiques de l'OACI et, s'il est adopté par les États, de réduire la charge fiscale et d'abolir les taxes. Cela démontrerait également que l'imposition des taxes sur la vente et l'utilisation des transports aériens internationaux non seulement accroît le coût des voyages aériens, mais aussi engendre des coûts et des désagréments pour les usagers ainsi que des problèmes de facilitation aux aéroports.

5.3 Il est proposé d'amender l'article du MASA sur l'imposition pour inclure dans le régime de réglementation internationale une disposition tirée des politiques de l'OACI sur l'imposition concernant l'exemption, la réduction et l'abolition des taxes sur le transport aérien. La disposition proposée est énoncée dans le nouveau texte présenté en grisé dans l'Appendice à la présente note, qui est ainsi libellé :

« (...) Chaque partie s'engage à réduire dans toute la mesure possible et à abolir, dès que sa situation économique le permettra, toutes les formes de taxes de vente ou d'utilisation des transports aériens internationaux, y compris les taxes sur les services non requis pour l'aviation civile internationale, ou celles qui peuvent être discriminatoires à son égard. »

5.4 Cette disposition réglementaire est soumise à l'examen de la Conférence pour que les États l'incluent à leur discrétion dans les accords de services aériens. Elle pourrait être également incluse dans un protocole d'accord ou de consultation. En pareils cas, elle n'engloberait pas les domaines devant être visés par des accords sur la double imposition. Cette explication sera reflétée dans le commentaire à l'article du MASA sur l'imposition.

6. CONCLUSIONS

6.1 A la lumière de ce qui précède, l'on pourrait tirer les conclusions ci-après :

- a) dans l'industrie du transport aérien, l'on a constaté au cours des dernières années une prolifération de différents types de taxes et de droits et la situation semble devoir s'aggraver au cours des prochaines années. Cette tendance, alliée au manque de transparence et aux pratiques discriminatoires à l'encontre du transport aérien par rapport à d'autres modes de transport, préoccupe grandement l'industrie et aura un effet négatif sur le développement durable du transport aérien, et par ricochet, sur le développement économique national ;
- b) L'OACI a, en matière d'imposition et de redevance d'usage, des politiques claires qui demeurent valides. Les États devraient être instamment priés de suivre et d'appliquer ces politiques dans leur pratique réglementaire, conformément à la Résolution A37-20, Appendices E et F, de l'Assemblée. L'OACI doit continuer à prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser davantage les États à ses politiques sur l'imposition et les redevances d'usage et promouvoir leur application de façon plus rigoureuse.

7. RECOMMANDATIONS

7.1 La Conférence est invitée à examiner les recommandations ci-après :

- a) L'OACI dispose de politiques claires en matière d'imposition, qui demeurent valides. Il est instamment demandé aux États d'appliquer les politiques de l'OACI sur l'imposition dans leur pratique réglementaire, conformément à la Résolution A37-20, Appendice E, de l'Assemblée, et de veiller à ce que ces politiques soient suivies par les autorités compétentes des États ;
- b) Il est demandé aux États d'éviter toute double imposition dans le domaine du transport aérien ;
- c) L'OACI devrait continuer à prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser davantage les États à ses politiques sur l'imposition et promouvoir leur application de façon plus vigoureuse ;
- d) L'OACI devrait inclure le texte ci-dessous dans l'article du MASA sur l'imposition comme arrangement réglementaire facultatif sur l'imposition des taxes sur la vente ou l'utilisation des transports aériens internationaux :

« (...) Chaque partie s'engage à réduire dans toute la mesure possible et à abolir, dès que sa situation économique le permettra, toutes les formes de taxes de vente ou d'utilisation des transports aériens internationaux, y compris les taxes sur les services non requis pour l'aviation civile internationale, ou celles qui peuvent être discriminatoires à son égard. »

Cette clause est à l'usage facultatif des États, qui peuvent aussi choisir de se servir de cet arrangement dans le cadre d'un protocole d'accord ou de consultation. Ceci sera reflété dans les Notes explicatives sur la clause de l'article du MASA sur l'imposition.

APPENDICE

EXTRAIT DU MODÈLE D'ACCORD SUR LES SERVICES AÉRIENS (MASA)

Article 14 Imposition	
<p data-bbox="310 940 691 968">[Paragraphes 1 à 3, option 1/2]</p> <p data-bbox="204 1010 797 1171">1. Les bénéfices de l'exploitation en trafic international des aéronefs d'une compagnie aérienne désignée ne sont imposables que sur le territoire de la Partie où est situé le siège de direction effective de cette compagnie aérienne.</p> <p data-bbox="204 1213 797 1440">2. Le capital que représentent les aéronefs exploités en trafic international par une compagnie aérienne désignée ainsi que les biens meubles liés à l'exploitation de ces aéronefs ne sont imposables que sur le territoire de la Partie où est situé le siège de direction effective de la compagnie aérienne.</p> <p data-bbox="204 1482 797 1606">3. Lorsqu'il existe une entente particulière entre les Parties à l'effet d'éviter une double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur le capital, les dispositions de cette entente l'emportent.</p>	<p data-bbox="824 438 1419 932"><i>Dans les accords sur les services aériens, il n'est pas courant qu'il y ait une disposition sur l'imposition des revenus et du capital, notamment parce que ces questions peuvent faire l'objet d'un traité distinct entre les parties sur la double imposition. Il en est présenté une ici en fonction de la politique de l'OACI (Doc 8632), qui prévoit une exonération. Comme la question de l'imposition et des accords fiscaux entre les États relève des autorités financières fiscales, cette une disposition telle que celle qui est présentée ici sur l'imposition du transport aérien pourrait ne pas relever de la compétence des autorités aéronautiques, mais exigerait la participation de ces autorités à sa formulation et à sa négociation.</i></p> <p data-bbox="824 1010 1419 1104"><i>Dans cette option, les paragraphes 1 et 2 traitent respectivement de l'imposition des revenus et du capital.</i></p> <p data-bbox="824 1482 1419 1577"><i>Le paragraphe 3 prévoit qu'un traité entre les parties sur la double imposition prévaut sur les dispositions de l'accord.</i></p>

[Paragraphe 1 à 34, option 2/2]

1. Les bénéfices ou revenus qu'une compagnie aérienne d'une Partie tire de l'exploitation d'aéronefs en trafic international, y compris par la participation à des accords commerciaux intercompagnies ou à des coentreprises, sont exonérés de tout impôt sur les bénéfices ou les revenus prélevé par le Gouvernement de l'autre Partie.

2. Le capital et les éléments d'actif d'une compagnie aérienne d'une Partie qui concernent l'exploitation d'aéronefs en trafic international sont exonérés de tous les impôts sur le capital et sur l'actif prélevés par le Gouvernement de l'autre Partie.

3. Les gains sur l'aliénation d'aéronefs exploités en trafic international et de biens meubles se rapportant à l'exploitation de ces aéronefs que reçoit une compagnie aérienne d'une Partie sont exonérés de tout impôt sur les gains prélevé par le Gouvernement de l'autre Partie.

[45.* Chaque Partie, sur une base de réciprocité, exonère de la taxe sur la valeur ajoutée ou des taxes indirectes similaires les marchandises et services fournis à la compagnie aérienne désignée par l'autre Partie et utilisés aux fins de l'exploitation par celle-ci de services aériens internationaux. L'exonération de taxes peut prendre la forme d'une exemption ou d'un remboursement.]

Disposition réglementaire proposée

5. Chaque Partie s'engage à réduire dans toute la mesure possible, et à abolir dès que sa situation économique le permettra, toutes les formes de taxe de vente ou d'utilisation des transports aériens internationaux, y compris les taxes sur les services non requis pour l'aviation civile internationale ou celles qui peuvent être discriminatoires à son égard.

Cette option exonère les compagnies aériennes de certains impôts perçus par le gouvernement de l'autre partie plutôt que de spécifier quand les compagnies sont imposables, à savoir sur le territoire de la direction effective de la compagnie, ce qui clarifie la portée des exemptions fiscales.

Le paragraphe 1 exonère expressément les bénéfices et les revenus provenant d'accords commerciaux intercompagnies.

L'exonération est réciproque, bien que sa portée puisse varier comme l'indique le texte entre crochets. Par exemple, les parties peuvent aussi choisir d'inclure des restrictions à l'importation, ou des fournitures des compagnies telles que le stock de billets ou le matériel informatique.

Cette disposition est à l'usage facultatif des États, qui peuvent s'en servir soit dans l'accord de services aériens proprement dit, soit dans un protocole d'accord ou de consultation. Si elle est incluse, ladite disposition n'englobera pas les domaines devant être visés par les accords destinés à éviter la double imposition.

L'objet de la disposition est d'éliminer dans la mesure du possible : a) les taxes sur les revenus bruts des exploitants et les taxes perçues directement auprès des passagers ou des

expéditeurs ; b) les taxes que constituent les redevances sur des fonctions ou des services qui ne sont pas requis pour l'aviation civile internationale ; et c) les taxes qui sont discriminatoires à l'égard du transport aérien international ou de l'un ou l'autre des transporteurs aériens offrant des services sur les mêmes routes.

— FIN —