



Bruxelles, le 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

la proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant la directive (UE) 2015/2302 afin de renforcer l'efficacité de la protection des
voyageurs et de simplifier et clarifier certains aspects de la directive.

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Introduction

Le marché des voyages a connu des évolutions majeures en raison de l'utilisation croissante des outils numériques. La faillite de Thomas Cook en 2019 et la pandémie de COVID-19 ont aussi eu une influence considérable sur ce marché ces dernières années. En réponse à ces évolutions et aux rapports faisant état de certains problèmes liés à l'application de la directive de 2015 relative aux voyages à forfait [directive (UE) 2015/2302, ci-après la «directive»], la Commission a décidé de réviser cette dernière. Le présent rapport d'analyse d'impact s'appuie sur les conclusions d'une évaluation, d'une étude connexe réalisée pour la Commission européenne et de deux rapports relatifs à l'application de la directive respectivement publiés en 2019 et en 2021.

Définition du problème et nécessité d'une action de l'UE

L'évaluation a mis en évidence trois problèmes principaux qui entravent l'efficacité de la directive.

1. L'un des problèmes concerne le remboursement des paiements effectués pour les voyages à forfait annulés, en particulier en cas de crise majeure.

Quatre facteurs sont à l'origine de ce problème. Le premier est la pratique des prépaiements. Le deuxième est le manque de liquidités des organisateurs lorsqu'ils doivent procéder à de nombreux remboursements simultanément. Ce phénomène est accentué par le fait que la directive ne comprend pas de règles interentreprises concernant les remboursements en cas d'annulation. Enfin, il existe une insécurité juridique en ce qui concerne l'utilisation des bons à valoir.

2. Les prépaiements ne sont pas suffisamment protégés en cas d'insolvabilité de l'organisateur.

À cet égard, l'évaluation recense trois facteurs sous-jacents. Premièrement, il existe une insécurité juridique quant à la question de savoir si les bons à valoir et les droits au remboursement sont protégés en cas d'insolvabilité de l'organisateur. Deuxièmement, des différences importantes subsistent entre les systèmes nationaux de protection contre l'insolvabilité. Enfin, dans certains États membres du moins, les organisateurs de forfaits éprouvent des difficultés à obtenir une protection contre l'insolvabilité, en particulier en période de crise.

3. Difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la directive.

Plusieurs facteurs à l'origine de ce problème ont été recensés. Certaines dispositions de la directive ne sont pas suffisamment claires, contiennent des lacunes ou sont trop complexes. Il en résulte des niveaux inégaux de protection des consommateurs et des distorsions de concurrence dans l'UE, étant donné que la directive est appliquée de différentes manières.

Compte tenu de la nature transfrontière des voyages à forfait, les problèmes recensés depuis l'adoption de la directive ne peuvent être résolus de manière cohérente qu'en agissant au niveau de l'UE.

Solutions

Dans le cadre de la présente analyse d'impact, différentes mesures destinées à contribuer à la résolution des problèmes recensés par la modification de la directive ont été examinées. Les mesures sont regroupées en trois options stratégiques. La première est axée sur des solutions souples et des coûts minimaux (option A), la deuxième comporte des mesures plus strictes (option B) et la troisième vise à garantir une efficacité maximale en situation de crise, bien qu'elle entraîne des coûts plus élevés (option C).

L'option A consiste à apporter des modifications ciblées à la directive. Il s'agit notamment de limiter les prépaiements à 25 % (à moins que des prépaiements plus élevés ne soient justifiés) et d'établir des règles concernant les bons à valoir acceptés librement ainsi qu'un droit au remboursement interentreprises en cas d'annulation de services. Cette option renforce la protection contre l'insolvabilité en précisant que les demandes de remboursement et les bons à valoir sont couverts et en spécifiant les paramètres d'une protection efficace contre l'insolvabilité, y compris, le cas échéant, la possibilité pour les États membres d'exiger un fonds de secours pour la protection contre l'insolvabilité. Elle mentionne également la possibilité de créer un fonds de crise garantissant des remboursements rapides aux voyageurs en cas de crise majeure, sous réserve des règles en matière d'aides d'État. Cette option clarifie la définition du terme «forfait» et supprime l'un des types de «prestations de voyage liées». Elle précise que les circonstances prévalant dans le pays de résidence, de départ et de destination doivent être prises en considération pour apprécier le droit d'annuler un forfait en raison de circonstances exceptionnelles et inévitables, et que les avertissements aux voyageurs constituent un aspect important dont il convient de tenir compte dans ce contexte. Elle clarifie par ailleurs le rôle des différents professionnels en ce qui concerne les forfaits, notamment pour ce qui est des remboursements.

L'option B comprend des mesures plus strictes qui augmentent les coûts pour différentes catégories de parties prenantes (tant les entreprises que les voyageurs). Par exemple, elle prévoit une limitation stricte des acomptes à 20 % pour les organisateurs de forfaits (sans possibilité d'augmentation), ainsi que des bons à valoir obligatoires en cas de crise majeure.

L'option C comprend des mesures garantissant le niveau le plus élevé de protection des consommateurs, à des coûts élevés. Il s'agit notamment de limiter les prépaiements à 20 % (sans possibilité d'augmentation) tant pour les organisateurs que pour les prestataires de services, de prévoir la création obligatoire d'un fonds de crise et d'accorder une valeur juridique spécifique aux avertissements aux voyageurs.

Dans l'analyse d'impact, les options sont examinées au regard de trois objectifs spécifiques:
objectif n° 1: assurer une meilleure protection des prépaiements effectués par les voyageurs et de leur droit à un remboursement rapide en cas d'annulation, y compris en période de crise majeure, tout en maintenant les liquidités des organisateurs de forfaits;

objectif n° 2: offrir aux voyageurs une meilleure protection en cas d'insolvabilité des organisateurs, y compris en période de crise majeure, tout en garantissant des conditions de concurrence équitables dans le marché intérieur; et

objectif n° 3: renforcer la sécurité juridique et l'applicabilité en clarifiant et/ou en simplifiant certaines dispositions de la directive qui sont interprétées ou appliquées différemment ou qui sont difficiles à appliquer dans la pratique.

L'option C est la plus efficace pour atteindre les objectifs spécifiques (en particulier les objectifs 1 et 2), suivie de l'option A et de l'option B. Cela s'explique principalement par le fait que les mesures de l'option C sont obligatoires et offrent un niveau très élevé de protection des consommateurs.

Afin d'évaluer l'efficacité des options, il est procédé, dans l'analyse d'impact, à une comparaison des coûts et avantages monétisés et évalués qualitativement pour tous les groupes de parties prenantes (voyageurs, pouvoirs publics et entreprises). L'option A est la plus efficace pour atteindre les objectifs, suivie de l'option B. En raison de ses coûts élevés, l'option C est moins efficace que le scénario de référence.

La cohérence avec d'autres actes législatifs de l'UE est également essentielle, étant donné que la révision vise à assurer la clarté juridique et à parvenir à une simplification. L'option A garantit le degré de cohérence le plus élevé, suivie de l'option B puis de l'option C (qui est moins cohérente que le scénario de référence).

Selon l'analyse de sensibilité, l'option A obtient les meilleurs résultats dans l'ensemble. Bien qu'elle ne soit pas la solution la plus efficace, elle profite tant aux voyageurs qu'aux entreprises, aux coûts les plus bas, et garantit le plus haut degré de cohérence avec d'autres actes législatifs de l'UE.

Il résulte de cette analyse que l'option A est l'option privilégiée.

La Commission a consulté plusieurs catégories de parties prenantes (y compris les voyageurs, les organisateurs de forfaits et les prestataires de services) à de nombreuses reprises. Celles-ci ont largement approuvé les mesures incluses dans l'option privilégiée. Le principal point sur lequel leurs avis divergent concerne la nécessité de limiter les prépaiements, à laquelle peu d'organismes sont favorables. Leurs points de vue diffèrent également en ce qui concerne la protection des bons à valoir et des demandes de remboursement contre l'insolvabilité, soutenue par la plupart des organisations de consommateurs et des pouvoirs publics, mais seulement par une minorité d'entreprises.

La révision de la directive entraînerait des coûts pour les parties prenantes, mais devrait également réduire la charge qui pèse sur elles, grâce à une clarté juridique accrue et à une simplification. Certains États membres mettent déjà en œuvre plusieurs des mesures incluses dans l'option privilégiée, qui n'entraînent que des coûts modérés. Par conséquent, dans ces États membres, les entreprises ne seraient pas confrontées à des coûts supplémentaires. Le degré plus élevé de clarté juridique et la simplification du cadre réglementaire devraient accroître le niveau de conformité, ce qui renforcera l'efficacité des mesures visant à faire

respecter la législation. Les précisions apportées pourraient également réduire le nombre de litiges portés devant les tribunaux.

Afin d'évaluer l'efficacité de l'option privilégiée pour ce qui est d'atteindre les objectifs de la révision après sa mise en œuvre, plusieurs indicateurs de progrès sont définis dans l'analyse d'impact. Les obligations de déclaration imposées aux pouvoirs publics et aux entreprises en vertu de l'actuelle directive restent toutefois inchangées. Ces indicateurs pourront servir de base à un rapport de la Commission qui sera élaboré cinq ans après l'adoption de la directive modificative. Les informations nécessaires seront collectées au moyen d'enquêtes auprès des groupes de parties prenantes (y compris les voyageurs, les organisations de consommateurs, les entreprises du secteur des voyages et les autorités nationales). Ces enquêtes seront également utiles afin d'alimenter les évaluations ultérieures.