

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.05.2009
SEC(2009) 616

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de
sûreté aérienne**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

**{COM(2009) 217 final}
{SEC(2009) 615}**

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2009) 217 final}
{SEC(2009) 615}

DG chef de file: TREN

Autres services concernés: CCR

Référence de la planification des travaux ou du programme de travail: 2009/TREN/020

Résumé

Ces dernières années, le coût de la sûreté aérienne a augmenté. Selon une étude réalisée pour la Commission, en 2002, plus de 90 % de ce coût était couvert par l'intermédiaire des redevances (ou taxes) de sûreté perçues auprès des passagers aériens, des compagnies aériennes et des affréteurs. En 2007, dans l'UE, ces redevances de sûreté ont rapporté un montant estimé à 1,6 milliard d'euros et représentaient environ un pour cent du prix moyen du billet d'avion.

Problème

L'augmentation des coûts liés à la sûreté aérienne n'est pas passée inaperçue dans le secteur. Toutes les compagnies aériennes essaient donc de réduire autant que possible leurs coûts de sûreté en tentant d'influencer la structure des redevances. Ainsi, elles essaient souvent de négocier une diminution de la redevance de sûreté par passager. Cependant, seules les grandes compagnies peuvent utiliser leur position sur le marché à cette fin. Le rapport n'a pas déterminé si ce risque existait dans tous les États membres.

Justification de l'action de l'UE

La sûreté aérienne étant une prérogative étatique, les redevances de sûreté ne devraient pas dépendre de décisions commerciales conclues entre un aéroport et une compagnie aérienne. Les structures actuelles qui prévoient des redevances de sûreté différenciées sont surtout avantageuses pour les grandes compagnies nationales qui exercent leurs activités au départ d'aéroports situés dans leur propre État membre. Les compagnies aériennes d'autres États membres profitent moins de la différenciation des redevances de sûreté.

Objectifs

Le principal objectif est, premièrement, de garantir que les redevances de sûreté dans l'UE ne varient pas indûment entre compagnies aériennes, entre passagers aériens ou entre affréteurs. Deuxièmement, les redevances de sûreté ne doivent pas générer de profits, ni être utilisées pour des subventions croisées entre compagnies aériennes. Les recettes tirées des redevances de sûreté ne peuvent donc être utilisées que pour couvrir les coûts afférents aux services de sûreté.

Options

La présente analyse d'impact évalue quatre options.

L'option 1 examine les conséquences d'une absence d'action de l'UE. Si l'UE ne prend aucune mesure, les redevances de sûreté risquent davantage de créer des discriminations entre compagnies aériennes et entre passagers.

L'option 2 consiste en une autorégulation du secteur sur la base de certains principes internationaux déjà approuvés par les États membres au sein de l'OACI, l'Organisation de l'aviation civile internationale. Ces principes sont les suivants: non-discrimination, consultation des compagnies aériennes, transparence des coûts de sûreté et affectation exclusive des recettes tirées des redevances de sûreté aux coûts de sûreté¹.

L'option 3 rend les principes de l'OACI évoqués dans le cadre de l'option 2 juridiquement contraignants au moyen d'une directive de l'UE et offre aux compagnies aériennes la possibilité, pour les compagnies aériennes, d'exercer un recours contre les décisions des aéroports. Ainsi, l'obligation de transparence aurait davantage d'effets et les redevances de sûreté aérienne devraient diminuer de dix pour cent.

L'option 4 préconise que les États membres financent entièrement la sûreté des aéroports. Les redevances de sûreté n'auraient donc plus de raison d'être. Cependant, ce scénario dissuade de rendre les services de sûreté aérienne plus efficaces, car rien n'incite les prestataires de services de sûreté à maîtriser leurs coûts. En outre, ce scénario ne serait probablement pas accepté par le Conseil, étant donné l'opposition véhémente des États membres.

La présente analyse d'impact débouche sur la conclusion que l'option 3 apporte la meilleure réponse aux risques décelés. Dans le cadre de l'option 3, la charge administrative imposée aux États membres et l'augmentation des coûts à supporter par les entreprises sont négligeables, étant donné que ce scénario est fondé sur les politiques existantes des États membres et sur les structures mises en place par la directive sur les redevances aéroportuaires².

Suivi et évaluation

La Commission suivra de manière continue l'évolution du secteur de la sûreté aérienne et, en particulier, évaluera régulièrement le nombre d'aéroports qui publient des chiffres détaillés concernant leurs redevances de sûreté.

¹ Politique de l'OACI sur les redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (Doc. 9082/7), 2004, point 29.

² Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (JO L 70 du 14.3.2009, p. 11).

Partie 1: procédure et consultation des parties intéressées

Au printemps 2008, la DG TREN a envoyé aux États membres et aux organisations qui représentent le secteur et les consommateurs un questionnaire sur le financement des coûts de sûreté aérienne. En complément de ces questionnaires, une réunion de consultation a eu lieu le 17 juillet 2008 avec des représentants des États membres, du Parlement européen et du secteur. La Commission n'a pas eu recours à des experts externes pour cette analyse d'impact. Cependant, le CCR a quantifié les incidences de certaines mesures prévues. Le 14 janvier 2009, ce rapport a fait l'objet d'un débat avec le comité d'analyses d'impact, qui a rendu ses avis le 20 janvier et le 24 février 2009. Dans ces avis, le comité a formulé les recommandations suivantes en vue d'une amélioration:

- établir plus clairement les distorsions de concurrence, arguments à l'appui, et mieux justifier l'action de l'UE; démontrer mieux les avantages et les inconvénients de l'option retenue;
- développer le contenu des options et élargir la gamme de solutions possibles.

L'analyse d'impact a alors été révisée en tenant compte de ces recommandations.

- Le raisonnement économique est davantage mis en évidence dans tout le rapport. Les plaintes concernant des coûts de sûreté discriminatoires ou excessifs ont fait l'objet d'une évaluation. Il n'a pas été possible de justifier une action de l'UE en ce qui concerne les mesures nationales plus strictes que celles imposées par la réglementation communautaire, en raison de l'indisponibilité des données nécessaires. Le rapport ne contient donc plus de proposition d'action communautaire en rapport avec ces mesures.
- Les options sont décrites plus en détail et mentionnent explicitement, le cas échéant, l'instrument juridique privilégié. Le scénario prévoyant une transparence obligatoire sans possibilité de recours contre les redevances de sûreté a été remplacé par un scénario prévoyant une transparence accrue grâce à l'autorégulation au sein du secteur. Cette nouvelle option envisage aussi la solution alternative que représentent des lignes directrices non contraignantes de la Commission destinées à remédier aux problèmes décelés.

Partie 2: définition du problème

Du fait de leur augmentation, les coûts de sûreté aérienne suscitent une attention croissante. Cette conjoncture incite davantage les compagnies aériennes à réduire leurs coûts de sûreté. Il se peut donc qu'une compagnie, si elle en a la possibilité, utilise son pouvoir de négociation vis-à-vis d'un aéroport pour modifier la structure des redevances de sûreté. Parfois, la compagnie est suffisamment forte pour faire en sorte que la structure des redevances lui soit profitable. Il s'agit habituellement d'une diminution des redevances pour les destinations vers lesquelles la compagnie aérienne détient la plus grande part de marché.

Pour contrebalancer cette différenciation des redevances de sûreté entre destinations, une péréquation des recettes est souvent nécessaire en ce qui concerne les recettes. Dans le cas où les contributions de l'État sont faibles ou absentes, la péréquation signifie que certaines compagnies aériennes se verront imposer des redevances plus élevées pour compenser les pertes générées par d'autres compagnies. Pour les compagnies qui paient un surcoût, les redevances de sûreté sont donc excessives et discriminatoires. La Commission a également

constaté que les redevances de sûreté discriminatoires et excessives peuvent avoir des répercussions du point de vue des aides d'État³.

Partie 3: objectifs

La sûreté aérienne étant une responsabilité étatique, il convient que les mesures en la matière ne créent pas de discrimination entre les citoyens. De même, les méthodes de financement de ces mesures et de fixation des redevances de sûreté ne devraient pas être influencées par les relations commerciales entre les aéroports et les compagnies aériennes. Le principal objectif est, premièrement, de garantir que les redevances de sûreté dans l'UE ne varient pas indûment entre compagnies aériennes, entre passagers aériens ou entre affréteurs. Deuxièmement, les redevances de sûreté ne doivent pas générer de profits, ni être utilisées pour des subventions croisées entre compagnies aériennes. Les recettes tirées des redevances de sûreté ne peuvent donc être utilisées que pour couvrir les coûts afférents aux services de sûreté. Aux fins de la présente analyse d'impact, les redevances de sûreté qui génèrent des recettes d'un montant supérieur à celui des coûts de sûreté sont considérées comme excessives.

Partie 4: options d'action

La présente analyse d'impact évalue quatre options.

L'option 1 analyse les tendances actuelles et examine les conséquences d'une absence d'action de l'UE.

L'option 2 vise à déterminer si l'autorégulation au sein du secteur peut garantir l'intérêt du consommateur et promouvoir des services de sûreté aérienne plus efficaces. Cette autorégulation pourrait être fondée sur certains principes internationaux déjà entérinés par l'OACI. Ces principes sont les suivants:

- la non-discrimination,
- la consultation des compagnies aériennes,
- la transparence des coûts de sûreté,
- l'affectation exclusive des recettes tirées des redevances de sûreté aux coûts de sûreté.

L'objectif de la consultation est d'encourager le dialogue entre compagnies aériennes et aéroports afin de chercher des moyens plus efficaces de respecter les exigences en matière de sûreté.

L'option 3 est semblable à l'option 2, mais prévoit de rendre les principes juridiquement contraignants au moyen d'une directive communautaire. En outre, une autorité de supervision indépendante auprès de laquelle les compagnies aériennes pourraient exercer un recours contre les décisions relatives aux redevances de sûreté serait établie dans chaque État membre.

³ Aide d'État — Allemagne — Aide d'État C 29/08 (ex NN 54/07) — Allemagne — Flughafen Frankfurt-Hahn et Ryanair — Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE (JO C 12 du 17.1.2009).

L'option 4 prévoit que les États membres financent entièrement la sûreté des aéroports au moyen d'une modification du règlement-cadre relatif à la sûreté de l'aviation civile⁴. L'objectif est de supprimer toutes les redevances de sûreté et, par là même, leurs aspects discriminatoires.

Partie 5: analyse d'impact

Option 1. Si l'UE ne prend aucune mesure, les redevances de sûreté risquent davantage de créer des discriminations entre compagnies aériennes et entre passagers, étant donné que les autres redevances sont réglementées par la directive sur les redevances aéroportuaires. Les risques décrits dans la partie 2 devraient s'accroître.

Option 2. Cette option est fondée sur des principes qui ont été publiés dès 1981 mais ne sont toujours pas respectés uniformément. Il est donc peu probable que l'autorégulation par le secteur soit efficace à présent. En conséquence, les incidences de l'option 2 sont similaires à celles de l'option 1.

Cette option n'augmente pas la charge imposée aux entreprises et aux États membres. Il n'est pas nécessaire que le secteur établisse des lignes directrices puisque les recommandations de l'OACI sont suffisamment détaillées.

Option 3. Elle améliore le respect de l'obligation de consultation et de transparence et devrait réduire les coûts globaux liés à la sûreté aérienne de dix pour cent.

La transparence permet aux compagnies aériennes d'examiner quels éléments de coûts sont utilisés pour déterminer le niveau des redevances de sûreté et de vérifier s'il existe des discriminations entre usagers du point de vue de ces redevances. Les compagnies aériennes peuvent alors donner leur avis sur l'affectation des recettes provenant des redevances aéroportuaires. Les discussions sur les mesures de sûreté et les coûts y afférents peuvent déboucher sur de meilleures solutions, plus avantageuses économiquement. La transparence permettra aussi aux compagnies aériennes de découvrir si des coûts autres que ceux liés à la sûreté aérienne sont inclus dans l'assiette des coûts utilisée pour fixer les redevances de sûreté. De plus, grâce aux discussions entre les différentes parties, les prévisions de trafic des compagnies aériennes seront prises en considération; en effet, la gestion des mesures de sûreté dépend beaucoup du nombre de passagers et de leurs destinations.

L'introduction d'un principe obligatoire de transparence des coûts de sûreté devrait réduire les redevances de sûreté de plus de dix pour cent en moyenne. Cette baisse serait répercutée sur les passagers grâce à la pression concurrentielle sur le marché et se traduirait par une réduction du prix total du billet d'avion pour les passagers aériens. Étant donné que les coûts de sûreté représentent 1 % du prix du billet d'avion, celui-ci devrait donc diminuer de «10 % de 1 %», soit 0,1 %. Cette réduction du prix moyen du billet d'avion susciterait une augmentation de la demande en transport aérien; les estimations de l'analyse quantitative montrent que cette augmentation de la demande concernerait principalement les courtes distances (500 à 1 000 km) et les voyages à titre non professionnel. Les aéroports régionaux et les petits aéroports, qui desservent des liaisons plus courtes, sont davantage susceptibles de profiter de cette augmentation de la demande que les grands aéroports. De la même façon, les

⁴ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 (JO L 97 du 9.4.2008, p. 72).

compagnies aériennes qui desservent ces aéroports, à savoir principalement des compagnies à bas prix et des compagnies régionales, en profiteraient en moyenne plus que les autres. Les incidences devraient être réparties assez uniformément entre les 27 États membres. En ce qui concerne les compagnies aériennes, les compagnies à bas prix et les compagnies régionales profiteraient plus de ces mesures que les grandes compagnies.

La charge administrative incombant aux États membres augmenterait, vu l'établissement d'une autorité nationale de supervision. Cependant, les États membres ont déjà l'obligation de créer une telle autorité en vertu de la directive sur les redevances aéroportuaires. La tâche supplémentaire que constitue l'examen des plaintes en matière de redevances de sûreté devrait être insignifiante et ne dépasser en aucun cas le coût d'un employé à temps plein par État membre.

Des mécanismes de consultation devraient être établis dans les aéroports auxquels la directive sur les redevances aéroportuaires ne s'applique pas. Toutefois, le coût d'une réunion par an entre les aéroports, les compagnies aériennes et les prestataires de services de sûreté est très faible et impossible à déterminer. Si les petits aéroports étaient dispensés des mesures prévues dans le cadre de cette option, les passagers utilisant ces aéroports ne bénéficieraient pas des réductions de coûts attendues, d'autant plus que ces réductions devraient être proportionnellement plus élevées pour les aéroports régionaux et de petite taille que pour les grands aéroports. Il n'y aurait pas non plus d'avantages pour les compagnies aériennes à bas prix et les compagnies régionales qui exploitent des liaisons vers les petits aéroports.

L'option 4 résout efficacement le problème des redevances de sûreté discriminatoires et excessives. L'obligation faite aux États membres d'assumer tous les coûts de sûreté supprime toutes les redevances de sûreté. Cependant, ce scénario dissuade de rendre les services de sûreté aérienne plus efficaces, car rien n'incite les prestataires de services de sûreté à maîtriser leurs coûts.

Les coûts à la charge des États membres augmenteraient d'un montant équivalent aux recettes des redevances de sûreté, soit environ 1,6 milliard d'euros par an. Les États membres devraient financer cette augmentation par d'autres sources de recettes. En outre, la charge administrative des États membres s'alourdirait, puisqu'il faudrait gérer le paiement des coûts de sûreté. Cependant, cette augmentation devrait être négligeable.

La réduction des redevances de sécurité fait diminuer le prix moyen du billet d'avion, ce qui provoque une hausse de la demande de transport aérien. Cet effet est quantifié et présenté dans le tableau ci-dessous. Comme pour l'option 3, les compagnies aériennes à bas prix et les compagnies régionales qui desservent des aéroports régionaux et de petite taille sont davantage susceptibles de bénéficier de cette augmentation de la demande que les grandes compagnies et les grands aéroports.

En conséquence, l'option 4 ne devrait pas avoir d'incidences sur la concurrence entre aéroports ou entre compagnies aériennes.

Partie 6: comparaison des options

Les options 1 et 2 ne permettent pas d'atteindre les objectifs, alors que les options 3 et 4 permettent de répondre efficacement aux préoccupations concernant le caractère discriminatoire et excessif des redevances de sûreté. Cependant, l'option 4 dissuade de rendre

les services de sûreté aérienne plus efficaces, car rien n'incite les prestataires de services de sûreté à maîtriser leurs coûts.

La charge administrative supplémentaire liée à l'option 3 est négligeable, car l'autorité mise en place par la directive sur les redevances aéroportuaires peut être utilisée.

Au total, c'est donc l'option 3 qui offre la solution la plus efficace.

Le choix d'une directive, et non d'un règlement, aurait l'avantage de permettre aux États membres de transposer les principes en question en tenant compte des exigences de leurs divers systèmes juridiques et administratifs, ce qui minimiserait la charge administrative.

Le tableau suivant résume, sur une base annuelle, les incidences quantitatives des options étudiées.

Option	1 Pas d'action de l'UE	2 Autorégulation	3 Transparence obligatoire, lien avec les coûts et possibilité de recours	4 Financeme nt public complet
Incidence sur le trafic	0	0	0,6 million de passagers en plus par an	6 millions de passagers en plus par an
Coûts externes	0	0	1 Mio EUR	10 Mio EUR
Incidences financières pour les États membres	0	0	0	1,6 Mrd EUR de coûts supplémentaires
Charge administrative pour les États membres	0	0	Impact négatif négligeable	Impact négatif
Incidences financières pour le secteur et les passagers aériens	0	0	Les passagers épargneraient 80 Mio EUR, les revenus des compagnies augmenteraient de 60 Mio EUR	Diminution des coûts de 1,6 Mrd EUR
Charges supplémentaire s pour le secteur	0	Impact négatif négligeable sur les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 5 millions de passagers	Impact négatif négligeable sur les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 5 millions de passagers	0

Partie 7: suivi et évaluation

La Commission suivra de manière continue l'évolution du secteur de la sûreté aérienne et évaluera régulièrement l'impact de la législation proposée. Plus particulièrement, la Commission observera les évolutions du marché en ce qui concerne les points suivants:

- les incidences sur les consommateurs et le secteur aérien,
- le degré de transparence des coûts de sûreté,
- le coût global de la sûreté aérienne en Europe.

Les indicateurs principaux pour mesurer la réalisation des objectifs établis dans le cadre de la présente initiative sont les suivants:

- (1) le nombre d'aéroports qui publient les chiffres concernant leurs redevances de sûreté;
- (2) la baisse, ou l'absence de baisse, du niveau des redevances de sûreté en Europe.

Les conclusions de l'analyse d'impact sont fondées sur la situation actuelle du marché.