



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.1.2007
SEC(2006) 1689

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la
Proposition de
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL
sur les redevances aéroportuaires

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2006) 820 final}
{SEC(2006) 1688}

Résumé

Introduction

La présente analyse d'impact concernant un projet de directive sur les redevances aéroportuaires s'intègre dans un ensemble d'initiatives de la Commission visant à soutenir l'exploitation efficace des aéroports de l'Union européenne. Différents systèmes de tarification de l'usage des infrastructures aéroportuaires existent dans l'UE; ils ne sont pas toujours correctement justifiés et l'échange d'informations les concernant peut être inadéquat. Les transporteurs aériens de l'UE d'une part, et les aéroports d'autre part, sont souvent en désaccord sur le modèle de tarification idéal et sur les modalités de calcul des redevances. La présente analyse d'impact passe en revue plusieurs options à cet égard et en évalue les effets.

Objectifs

Les *objectifs généraux* du projet de directive sont définis par d'autres initiatives telles que les objectifs stratégiques de la Commission et les défis répertoriés dans les Objectifs stratégiques 2005-2009¹, et notamment l'objectif de ramener l'Europe sur la voie de la prospérité, en la rendant plus compétitive et dynamique. Les *objectifs spécifiques* de la directive proposée constituent les résultats à atteindre par la directive de manière à pouvoir réaliser les objectifs généraux. Ces objectifs spécifiques peuvent être résumés comme suit:

- contribuer à maintenir une concurrence loyale entre les aéroports de l'UE en introduisant des principes de tarification communs;
- promouvoir des systèmes de tarification plus transparents applicables aux usagers des infrastructures aéroportuaires;
- générer des recettes suffisantes pour pouvoir entretenir et compléter les infrastructures aéroportuaires à un niveau optimal.

Les *objectifs opérationnels* sont liés aux résultats attendus de la directive. Le principal objectif opérationnel est l'élaboration de principes de base communs applicables à la tarification de l'usage des infrastructures aéroportuaires dans l'UE.

Consultation et expertise

Consultation des parties prenantes

L'élaboration de la présente proposition a été précédée d'une consultation afin de recueillir les observations et les suggestions des parties prenantes. Cette consultation s'est déroulée dans le respect des normes minimales en matière de consultation des parties intéressées, arrêtées par la Commission dans sa communication du 11 décembre 2002 [COM(2002) 704].

¹ Objectifs stratégiques 2005-2009; Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen – Prospérité, solidarité et sécurité - COM(2005) 12.

Une audition a eu lieu le 7 avril 2006, au cours de laquelle toutes les principales associations et organisations des parties concernées ont eu la possibilité de présenter leurs positions respectives. Les organisations représentées étaient les suivantes:

ACI, AEA, CANSO, ECA, EEA, ELFAA, ERA, ETF, IACA, IAHA et IATA.

Les tendances suivantes ressortent des contributions recueillies lors de cette consultation.

Les positions des principaux acteurs du secteur des transports aériens, à savoir les aéroports et les transporteurs aériens, sont moins opposées que précédemment, et la plupart des parties prenantes sont d'accord sur la nécessité d'une réglementation de l'UE sur les redevances aéroportuaires.

Les organisations des transporteurs aériens rappellent la situation difficile des transporteurs aériens par rapport à celle des exploitants d'aéroports. Depuis 2001, les transporteurs aériens ont dû réduire leurs coûts d'exploitation. Parallèlement, les charges aéroportuaires par passager ont augmenté en moyenne de 13 % et de bien plus de 20 % dans un certain nombre d'aéroports. L'UE compte 14 des 25 aéroports où les redevances sont les plus chères. Les organisations représentant les transporteurs sont très favorables à une réglementation à l'échelon communautaire, qui devrait contenir idéalement certaines règles d'or comprenant la non-discrimination, la consultation obligatoire, la transparence des coûts et des recettes aéroportuaires et l'établissement d'une autorité de régulation nationale indépendante. Les compagnies à bas prix ont un point de vue différent: elles font remarquer que les grands aéroports abaissent leurs redevances face à la concurrence accrue d'aéroports secondaires et régionaux, une évolution qui rend la réglementation des redevances aéroportuaires pratiquement superflue. Les transporteurs aériens régionaux sont demandeurs d'une régulation économique.

Quant aux aéroports, ils soulignent la nécessité de nouvelles capacités aéroportuaires et les besoins de financement de leur extension à concurrence de 45 milliards d'euros jusqu'en 2025. Ils font également remarquer que les transporteurs aériens ne supportent pas l'intégralité des coûts des infrastructures aéroportuaires. Ils indiquent que les redevances aéroportuaires sont suffisamment réglementées à l'échelon national sur la base des principes de l'OACI. En outre, les aéroports estiment que le souhait fondamental des transporteurs aériens est de parvenir à une subvention croisée des redevances aéroportuaires avec les recettes des activités commerciales des aéroports. Quoi qu'il en soit, les aéroports insistent sur le partenariat dans lequel eux-mêmes et les transporteurs aériens doivent travailler, et ont exprimé leur disponibilité pour un engagement constructif.

Ce résumé montre que les acteurs du secteur ont des points de vue différents sur les dispositions spécifiques qu'un acte législatif communautaire devrait contenir. Les services de la Commission ont défini plusieurs options représentant différentes modalités de législation communautaire.

Recueil d'expertise

L'analyse d'impact a fait l'objet d'un contrat avec un consultant externe choisi à la suite d'un appel d'offres ouvert. Ce consultant a examiné l'impact économique et environnemental de la proposition de directive sur les redevances aéroportuaires.

Options stratégiques

Les services de la Commission ont défini les options suivantes représentant différentes modalités de législation communautaire.

Option 1

L'UE n'entreprend aucune action; il s'agit d'un scénario de statu quo.

Option 2

Dans ce scénario, les principaux acteurs, c'est-à-dire les transporteurs aériens et les aéroports, élaborent et adoptent des mesures d'autorégulation volontaires à l'échelon de l'UE afin de résoudre les problèmes décelés par l'une ou l'autre partie, causés par l'absence d'accord et de compréhension entre les parties sur la manière de traiter aux mieux les principaux points litigieux.

Option 3

Un acte législatif communautaire est adopté. Il établit un cadre général exigeant que les modes de fixation et de perception des redevances aéroportuaires reflètent un certain nombre de principes communs auxquels les exploitants d'aéroports devraient adhérer. Le cadre fondamental pour l'établissement des redevances serait adopté à l'échelon national, mais ce cadre, ainsi que son application, devraient être conformes aux principes communs adoptés à l'échelon communautaire.

Les principes communs incluraient notamment la consultation obligatoire, la non-discrimination dans l'application des redevances aéroportuaires de manière à assurer une égalité de traitement entre transporteurs aériens, la transparence des comptes des aéroports, donnant une vue d'ensemble des coûts et recettes sur une base annuelle, la possibilité que les redevances aéroportuaires soient différencierées en fonction de niveaux de qualité distincts, et l'établissement à l'échelon national d'un organisme qui serait chargé de surveiller l'application uniforme des principes. Cette option comprend la possibilité d'une modulation des redevances en fonction des performances environnementales des aéronefs utilisés.

Cette option prévoit aussi d'envisager la fixation d'un seuil d'application idéal, autrement dit de décider si la directive devrait s'appliquer uniquement aux aéroports d'une certaine taille minimale et si oui, de préciser cette taille.

Option 4

Ce scénario prévoit l'adoption d'un acte législatif communautaire établissant un cadre réglementaire à l'échelon de l'UE, exigeant que les redevances aéroportuaires soient déterminées et perçues sur la base d'un système réglementaire unique qui s'appliquerait de manière uniforme dans toute l'UE et établirait une méthode de calcul unique à définir. Cette méthode unique pourrait être choisie parmi les différents mécanismes de tarification qui existent dans les États membres; une combinaison de ces mécanismes (ou d'éléments de ceux-ci) est également possible. Cette option inclut la même possibilité de modulation en fonction des performances environnementales que celle décrite dans l'option 3.

Aucune des options ci-dessus n'a été écartée.

Analyse d'impact

L'absence d'action communautaire entraînera le maintien de différences dans les systèmes de tarification et leurs principes sous-jacents dans les États membres. Au fil du temps, cela accroîtra les tensions entre les aéroports et leurs usagers. Cette évolution devrait encore être exacerbée par la tendance constante à la privatisation, qui entraînera une augmentation des redevances.

Le niveau des redevances aéroportuaires ne devrait pas varier sensiblement si les principales parties concernées établissaient des principes communs en matière de transparence des coûts, comme le prévoit l'*option 2*. Une plus grande cohérence structurelle dans l'ensemble de l'UE est également attendue. L'adoption de ces principes communs sur une base volontaire se heurterait cependant à des obstacles. Il est possible que certains États membres soient très réticents à remplacer leur système de régulation économique mis en place pour poursuivre des objectifs stratégiques nationaux par un cadre volontaire à l'échelle de l'UE susceptible d'approuver des redevances fixées en fonction des coûts.

L'*option 3* prévoit la fixation de certains principes communs par la voie d'un instrument législatif communautaire. Le principe de consultation obligatoire ne devrait pas avoir d'incidence majeure, étant donné qu'il est déjà appliqué dans la plupart des États membres. Le même argument vaut pour le principe de non-discrimination car le droit communautaire limite actuellement les possibilités d'actions discriminatoires de la part des aéroports. Quant à la possibilité, pour les aéroports, d'appliquer différents niveaux de qualité, elle n'aura pas non plus d'incidence majeure sur les redevances aéroportuaires. Le principe de transparence devrait toutefois exercer une pression à la baisse sur les redevances, en particulier dans les aéroports appartenant à un réseau. L'établissement d'un organisme de surveillance indépendant entraînera une hausse des coûts administratifs, mais le fonctionnement du secteur aéroportuaire devrait s'améliorer grâce à une baisse des redevances aéroportuaires. L'introduction de redevances environnementales devrait avoir une incidence limitée sur l'environnement.

L'*option 3* devrait globalement exercer une pression à la baisse sur les niveaux des redevances, mais des incertitudes subsistent à ce sujet. Toutefois, cette pression à la baisse devrait être moindre qu'avec l'*option 4*, car l'*option 3* laisse une plus grande marge de différenciation au niveau national.

L'*option 4* fixe un objectif contraignant à l'échelle de l'UE pour l'exploitation économiquement efficace des aéroports, fondé sur une analyse comparative des aéroports européens en termes de coût-efficacité. Cette option devrait entraîner une hausse non négligeable des coûts administratifs. En effet, les aéroports devraient se doter de systèmes de comptabilisation des coûts qui nécessiteraient l'introduction d'un système de comptabilité uniforme dans chaque aéroport. En cas d'application de l'*option 4*, la demande devrait augmenter dans plusieurs aéroports. L'accroissement de la demande de transport aérien aura une incidence négative sur la demande d'autres modes de transport, ce qui aura des répercussions sur le trafic ferroviaire à moyenne distance (qui est en concurrence avec le transport aérien court courrier) et sur le transport routier pour le fret. Les réductions des redevances sont répercutées aux usagers des transports aériens. Le prix de certains billets baissera, notamment sur les vols court courrier. Cependant, cet effet sera compensé par un accroissement des redevances dans les aéroports dont les coûts sont moindres.

Comparaison des options

Sur la base des considérations qui précèdent, il faut conclure que l'option 3 «cadre général de principes communs à l'échelle de l'Union européenne» offre le meilleur potentiel pour la mise en œuvre. Toutes les options devraient accroître la transparence des coûts, à laquelle les usagers accordent de l'importance, et faciliteraient aussi le contrôle du respect des principes des aides d'État.

L'option 1 devrait accroître les tensions entre les aéroports et leurs usagers, compte tenu notamment de la privatisation en cours des aéroports dans l'UE. L'option 2 serait difficile à mettre en œuvre.

L'option 3 n'aura pas l'impact le plus élevé sur l'efficacité économique des aéroports. En effet, l'option 4 devrait donner de meilleurs résultats à cet égard. Toutefois, l'option 4 présente de grandes difficultés de mise en œuvre et devrait générer des coûts administratifs élevés. Une telle intervention directe de la part de la Commission ne serait donc pas justifiée et ne serait pas toujours dans l'intérêt des usagers, étant donné que les coûts ne constituent pas le seul critère important pour ceux-ci.

L'introduction de redevances environnementales en fonction des émissions de NOx devrait engendrer des difficultés. Bien que ce type de redevances contribueraient fortement à sensibiliser les transporteurs aériens aux problèmes locaux de qualité de l'air, surtout si elles étaient introduites à l'échelle de l'UE, elles entraîneraient une série de conflits avec d'autres objectifs environnementaux (notamment en rapport avec les émissions de CO₂ et le bruit).

Suivi et évaluation

La Commission suivra de manière continue l'évolution du marché intérieur des transports aériens et évaluera régulièrement l'impact de la nouvelle législation. Les incidences de la directive sur les relations entre les aéroports et les transporteurs aériens seront évaluées principalement sur la base:

- (i) des enquêtes à mener par la Commission;
- (ii) des rapports annuels des organismes de surveillance indépendants à créer à l'échelon national. Ces rapports constitueront un indicateur important des effets de la directive sur la perception des redevances aéroportuaires.