



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2011
SEC(2011) 1456 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de règlement relatif aux règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté qui abrogera la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002

Résumé de l'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2011) 828 final}
{SEC(2011) 1455 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé de l'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de règlement relatif aux règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté qui abrogera la directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002

Résumé de l'ANALYSE D'IMPACT

1. DEFINITION DU PROBLEME

1. Dans le contexte réglementaire constitué des obligations fixées par l'OACI¹ et des principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, la directive 2002/30/CE² (ci-après «la directive»), qui s'inscrit dans le cadre de la directive sur le bruit dans l'environnement³, est une des composantes de l'approche équilibrée de la gestion du bruit dans les aéroports de l'Union européenne.
2. La directive a pour objectif de faciliter l'introduction de restrictions d'exploitation homogènes au niveau des aéroports de façon à limiter, voire réduire, le nombre de personnes souffrant des effets nocifs du bruit.
3. À cette fin, la directive établit un cadre commun de règles et de procédures pour l'introduction de restrictions d'exploitation dans les aéroports de l'Union européenne, qui est censé assurer la protection de l'environnement autour des aéroports d'une manière compatible avec les exigences du marché intérieur dans la mesure où des restrictions d'exploitation de même nature sont envisagées dans des aéroports présentant des problèmes de bruit comparables.
4. Ce cadre commun comprend, notamment:
 - *des règles sur la manière de conduire, en général, la procédure d'évaluation des nuisances sonores, qui doit être prise en compte préalablement à l'introduction de restrictions*

¹ En 2001, l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a entériné le concept d'approche équilibrée de la gestion du bruit des aéronefs. Cette approche fournit un cadre stratégique pour la réduction du bruit dans les aéroports de manière économique par des restrictions d'exploitation appliquées non en premier recours mais seulement après examen d'autres mesures possibles, à savoir la réduction à la source, l'aménagement et la gestion du territoire, les procédures opérationnelles de réduction du bruit et les restrictions d'exploitation.

² Directive 2002/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mars 2002 relative à l'établissement de règles et procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de la Communauté (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 85 du 28.3.2002, p. 40).

³ Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement — Déclaration de la Commission au sein du comité de conciliation concernant la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

d'exploitation liées au bruit. Les restrictions d'exploitation correspondent à des mesures liées au bruit qui limitent ou réduisent l'accès des avions à réaction subsoniques civils à un aéroport;

- *des règles spécifiques concernant l'introduction de restrictions d'exploitation visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité*; les aéronefs de ce type provoquent les nuisances sonores les plus fortes dans la flotte aérienne, ils sont définis par la directive comme étant des avions dont la marge cumulée n'excède pas 5 décibels par rapport aux valeurs limites de certification énoncées au chapitre 3;
- *une procédure*⁴ à suivre par les autorités concernées pour l'introduction de toute nouvelle restriction d'exploitation.

5. À la lumière des consultations menées avec les parties prenantes, la Commission a conclu, compte tenu des limites intrinsèques de l'action de l'Union énoncée ci-dessus, que les règles et procédures prévues par la directive pour l'introduction de restrictions d'exploitation dans les aéroports de l'Union ne sont pas appliquées de manière identique et ont une incidence limitée. Les effets se font particulièrement sentir à deux niveaux:

- en premier lieu, les règles spécifiques concernant l'introduction de restrictions d'exploitation visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité sont dépourvues d'efficacité. En effet, les aéronefs de ce type ont inévitablement été remplacés en raison des progrès technologiques et leur proportion dans la flotte a donc baissé. La définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité n'est plus valable et la période prévue pour leur élimination progressive n'a plus lieu d'être;
- en second lieu, d'après les parties prenantes, les aéroports présentant des problèmes de bruit comparables ne considèrent pas, dans le cadre juridique actuel, les restrictions d'exploitation sous le même angle, entraînant ainsi un risque de distorsion de la concurrence. Cette situation résulte du manque de clarté et de précision des règles sur la manière de conduire, en général, la procédure d'évaluation des nuisances sonores. De même, la procédure en vigueur pour l'introduction de restrictions d'exploitation est considérée comme étant trop souple.

2. ANALYSE DE SUBSIDIARITE

6. La directive contribue au bon fonctionnement du transport aérien européen. Elle répond aux objectifs énoncés aux articles 90 et 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

7. Conformément à l'article 4 du TFUE, une action de l'Union en matière de restrictions d'exploitation liées au bruit, dans le cadre de la politique commune des transports aériens, doit être justifiée. Il est donc nécessaire, en l'espèce, que le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne soit respecté. Il convient à cet effet de vérifier deux points.

⁴ Cette procédure porte notamment sur la consultation de parties prenantes, l'information préalable de la Commission et d'autres États membres ainsi que sur le droit d'appel.

8. Premièrement, il y a lieu d'évaluer si les objectifs de l'action proposée ne pourraient pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres dans le cadre de leur régime constitutionnel national (critère de nécessité). Dans le cas présent, cette justification porte essentiellement sur la nécessité de veiller à ce que les règles et procédures internationales soient appliquées de manière uniforme et efficace par les États membres afin que les opérateurs de l'Union et de pays tiers bénéficient de conditions identiques.
9. Deuxièmement, il convient d'examiner si les objectifs pourraient être atteints plus efficacement par l'Union, et de quelle manière (critère de la valeur ajoutée européenne). Dans le contexte de la présente initiative, la valeur ajoutée de l'Union devrait correspondre à l'exécution de mesures qui tiendraient compte de la situation propre à chaque aéroport tout en garantissant, d'une part, l'application de manière économique de restrictions d'exploitation dans les aéroports où la situation l'exige et, d'autre part, un équilibre approprié et adapté aux conditions locales entre les différents objectifs des politiques des transports et de l'environnement. Toute action entreprise à l'échelon d'un État membre serait susceptible de porter préjudice au fonctionnement du marché intérieur.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UNION EUROPEENNE

10. Dans le cadre réglementaire précité, l'*objectif stratégique général* de l'initiative consiste à harmoniser et renforcer les règles et procédures communes concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union dans le cadre des règles de gestion du bruit.
11. Ainsi révisé, le cadre commun favoriserait les solutions liées au bruit les plus économiques destinées à répondre aux objectifs de qualité sonore fixés par les réglementations européennes, nationales ou locales. Il devrait également contribuer à l'objectif global de lutte contre le bruit visant à éviter, prévenir ou réduire en priorité les effets nuisibles, y compris la gêne, de l'exposition au bruit dans l'environnement⁵.
12. Compte tenu des causes profondes des problèmes recensés, l'objectif général de l'initiative proposée peut se décliner en *objectifs plus spécifiques*:
 - (1) assurer l'efficacité de l'ensemble des règles relatives aux aéronefs présentant une faible marge de conformité en révisant la définition de ce type d'aéronefs ainsi que la disposition portant sur leur élimination progressive⁶;
 - (2) veiller à ce que les restrictions d'exploitation soient traitées de manière identique par les aéroports présentant des problèmes de bruit comparables:
 - en clarifiant la procédure d'évaluation des nuisances sonores;

⁵ Voir article 1^{er} de la directive 2002/49/CE sur le bruit dans l'environnement.

⁶ À cet effet, il conviendrait de réviser l'article 2, point d), et l'article 6 sur les «règles concernant l'introduction de restrictions d'exploitation visant à retirer de la circulation les aéronefs présentant une faible marge de conformité».

- en renforçant le cadre procédural pour l'introduction de restrictions d'exploitation.

13. Afin d'évaluer les progrès accomplis aux fins des objectifs stratégiques généraux et spécifiques, les *objectifs stratégiques opérationnels* ci-dessous sont proposés.

- Le rapport entre les nouvelles interdictions de vol et le total des restrictions d'exploitation devrait se situer à un niveau comparable à celui atteint par d'autres grandes puissances économiques d'ici à 2020 par la réduction ou au moins la maîtrise des niveaux d'exposition au bruit des citoyens.
- L'ensemble des nouvelles restrictions d'exploitation devraient comporter des mesures axées sur les aéronefs présentant une faible marge de conformité afin d'optimiser la réduction du bruit.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

14. La logique qui sous-tend l'élaboration des options stratégiques reflète l'interaction entre deux problèmes. Chaque option comporte deux volets principaux portant chacun sur l'un des problèmes et vise en outre à préserver au moins le même environnement sonore que dans un scénario de statu quo (option 1). Les options se différencient par l'intensité de l'intervention qui, selon l'option, est plus forte sur le premier problème et l'est moins sur le second. Résoudre les questions liées aux aéronefs présentant une faible marge de conformité (problème n° 1) entraînera des restrictions d'exploitation moins nombreuses et/ou mieux ciblées qui toucheront des appareils (moins bruyants) ne présentant pas de faible marge de conformité. De ce fait, les questions liées à la mise en œuvre correcte d'une démarche équilibrée (problème n° 2) pour ce type d'appareils revêtent moins d'importance.

Tableau 1: Description du problème, des facteurs et des objectifs

<i>Objectifs spécifiques</i>	<i>Options stratégiques</i>		
	Option 2	Option 3	Option 4
Assurer l'efficacité des règles relatives aux aéronefs présentant une faible marge de conformité:			
en révisant la définition de ce type d'aéronefs, devenue obsolète	Inclure dans la définition les aéronefs dont la marge est inférieure aux normes EPNdB prévues aux chapitres 3 à 12	Inclure dans la définition les aéronefs dont la marge est inférieure aux normes EPNdB prévues aux chapitres 3 à 10	Inclure dans la définition les aéronefs dont la marge est inférieure aux normes EPNdB prévues aux chapitres 3 à 8
en déterminant une période adéquate d'élimination progressive	Élimination progressive sur quatre ans	Élimination progressive sur deux ans	Élimination progressive sur deux ans
<i>Veiller à ce que des restrictions d'exploitations similaires soient traitées de manière identique par les aéroports présentant des</i>			

problèmes de bruit comparables:

en renforçant le cadre procédural pour l'introduction de restrictions d'exploitation	Création, à l'échelle de l'Union, d'une cellule de soutien à la mise en œuvre de l'approche équilibrée	Création, à l'échelle de l'Union, d'une cellule de soutien à la mise en œuvre de l'approche équilibrée	Création, à l'échelle de l'Union, d'une cellule de soutien à la mise en œuvre de l'approche équilibrée
en clarifiant et en précisant la procédure d'évaluation des nuisances sonores	Règles supplémentaires sur la portée de la consultation des parties prenantes	Règles supplémentaires sur la portée de la consultation des parties prenantes	Règles supplémentaires sur la portée de la consultation des parties prenantes
	Renforcer la sécurité juridique pour les procédures d'infraction	Droit de regard de la Commission et suspension possible jusqu'à ce que l'évaluation révisée soit jugée adéquate	Droit de regard obligatoire de la Commission et autorisation préalable

15. Actuellement, la législation européenne sur le bruit dans les aéroports est contenue dans une directive. Le choix de cet instrument juridique a partiellement entraîné de grandes différences dans la façon dont les restrictions d'exploitation sont introduites en Europe.
16. Pour résoudre les problèmes recensés ci-dessus, les options 3 et 4 confèrent à la Commission un droit de regard, qui se justifie par le fait que l'intérêt économique d'une restriction d'exploitation n'est pas démontré; en tenant compte d'autres instruments de gestion du bruit, la Commission devrait veiller à ce qu'une telle mesure puisse être suspendue jusqu'à ce que la procédure d'évaluation soit effectuée de façon satisfaisante. Il conviendrait de fixer des critères transparents, applicables dans l'ensemble de l'Union et explicites sur la possibilité de suspendre une restriction d'exploitation.
17. Les options stratégiques comportent également une mise à jour de la définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité. Cette définition devrait s'appliquer de manière égale dans tous les États membres, car il s'agit d'une norme technique convenue par ces derniers au sein de l'OACI. Compte tenu de la nécessité éventuelle de modifier cette définition pour tenir compte des progrès scientifique et du renouvellement autonome de la flotte aérienne, toutes les options stratégiques prévoient la possibilité de mettre à jour, par voie d'acte délégué établi par le comité concerné, la définition des aéronefs présentant une faible marge de conformité.
18. Eu égard aux arguments précités, un règlement constituerait probablement un outil plus approprié pour traduire les changements stratégiques en dispositions législatives.

5. ANALYSE D'IMPACT

19. L'analyse d'impact montre que les trois options stratégiques ont des répercussions évidentes du point de vue économique, social et environnemental.

- Sur le plan économique, l’option 2 semble globalement préférable car elle suppose l’augmentation la plus faible des coûts administratifs. Cette option peut cependant être considérée comme problématique sous l’angle des relations internationales. L’option 3 permettrait d’éviter cet effet négatif sur les relations internationales mais alourdirait la charge pesant sur le budget de l’Union. Quant à la charge administrative, elle serait identique dans les options 1 et 3.
- Sur le plan social également, les options 2, 3 et 4 ont des conséquences semblables. La seule différence notable tient à l’importance avec laquelle sont examinées les mesures relatives à la sécurité des aéronefs. Les options 2 et 3 sont considérées comme largement équivalentes à cet égard.
- Du point de vue environnemental, l’option 4 ressort clairement car elle présente un risque assez fort d’entraîner des conséquences négatives liées au compromis entre les mesures de lutte contre le bruit et le changement climatique. Les options 2 et 3 peuvent être grosso modo considérées comme comparables au regard de leurs conséquences sur l’environnement.

Tableau 2: récapitulatif des incidences par rapport à l’option 1

	<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>	<i>Option 4</i>
<i>Incidence sur l’application de l’approche équilibrée</i>	Moyenne	Moyenne	Élevée
<i>Incidences économiques</i>			
<i>Incidence sur:</i>			
l’efficacité du réseau aérien européen	Faible	Faible	Faible
les aéroports	Moyenne	Moyenne	Faible
les exploitants d’aéronefs	Faible	Faible	Moyenne
les fabricants de cellules et de moteurs d’aéronefs	Moyenne	Moyenne	Neutre
les frais administratifs	<i>Jusqu’à 1 800 000 EUR/an</i>	<i>Jusqu’à 3 000 000 EUR/an</i>	<i>Jusqu’à 4 200 000 EUR/an</i>
le budget de l’Union	<i>Faible</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Élevée</i>
les relations internationales	<i>Élevée</i>	Faible	Moyenne
<i>Incidences sociales</i>			
Incidence sur la gouvernance et la participation	Élevée	Élevée	Élevée
Incidence sur le taux et les conditions d’emploi	Faible	Faible	Faible
Incidence sur la sécurité	Faible	Moyenne	Moyenne
<i>Incidences environnementales</i>			
Incidence sur le bruit	Neutre	Neutre	Neutre
Incidence sur le changement climatique	Moyenne	Moyenne	Neutre

Légende

Les incidences négatives sont notées sur fond orange foncé et en italiques gras.

«ÉLEVÉE»: forte probabilité d'incidences notables. «MOYENNE» et «FAIBLE»: probabilité plus faible d'incidences notables. L'importance de l'incidence dépendra dans tous les cas des mesures choisies par les autorités locales et nationales ainsi que par les exploitants d'aéronefs.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

6.1. *Cohérence*

20. Comme indiqué ci-dessus, l'option 3 est la plus cohérente en ce sens qu'elle affiche un équilibre rigoureux entre les actions afin que les objectifs spécifiques soient atteints. Aucune incidence négative notable n'est prévue dans l'option 3, qui représente donc le meilleur compromis sur le plan économique, social et environnemental.

6.2. *Efficacité*

21. Le tableau 3 donne un bref aperçu de l'efficacité des options au regard des objectifs stratégiques spécifiques définis au point 3. Il en résulte qu'aucune priorité absolue ne peut être établie au regard de l'efficacité. Toutefois, l'option 3 semble être la plus équilibrée car elle comporte l'éventail d'actions le plus approprié pour répondre aux objectifs définis.

22. Quant à l'objectif relatif aux règles concernant les aéronefs présentant une faible marge de conformité, l'efficacité des options envisagées dépend du niveau d'ambition affichée pour les caractéristiques sonores des aéronefs. À cet égard, la meilleure option devrait être la deuxième car la redéfinition qu'elle propose pour les aéronefs présentant une faible marge de conformité est la plus stricte; en effet, elle recouvre les aéronefs dont les caractéristiques sonores sont inférieures à 12 EPNdB, norme définie au chapitre 3, et proches, par conséquent, de celles des aéronefs visés au chapitre 4. Du point de vue des caractéristiques sonores des aéronefs, l'option 4, la moins ambitieuse à cet égard, affiche donc l'efficacité la plus réduite alors que l'option 2 est plus appropriée que l'option 3.

23. En ce qui concerne l'objectif relatif à l'introduction cohérente de restrictions d'exploitation dans les aéroports de l'Union, l'efficacité des options stratégiques envisagées dépend de l'intensité du contrôle de qualité. À cet égard, l'option 4 affiche le meilleur potentiel. Elle présente des avantages car elle met très nettement l'accent sur le cadre procédural, notamment en conférant à la Commission un rôle de premier plan dans le contrôle de la qualité de la procédure d'évaluation. En effet, la Commission exercera un droit de regard obligatoire sur tout projet de restriction d'exploitation dans les aéroports de l'Union pour lequel elle délivrera une autorisation préalable. Par rapport à l'option 4, l'option 3 est moins efficace car le contrôle de la qualité n'est pas systématique. Elle permettra cependant à la Commission d'axer le contrôle de la qualité sur les restrictions d'exploitation qui posent le plus de problèmes. L'option 2 serait de loin la moins efficace car le droit de regard sur la qualité de la procédure d'évaluation serait exercé ex post au moyen de procédures d'infraction.

Tableau 3: Efficacité des options envisagées en fonction des objectifs stratégiques spécifiques

<i>Objectifs stratégiques spécifiques</i>	<i>Option 1</i>	<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>	<i>Option 4</i>
Assurer l'efficacité des règles relatives aux aéronefs présentant une faible marge de conformité: en révisant la définition de ce type d'aéronefs, devenue obsolète en déterminant une période adéquate d'élimination progressive	Neutre	Élevée	Moyenne	Faible
Veiller à ce que des restrictions d'exploitations similaires soient traitées de manière identique par les aéroports présentant des problèmes de bruit comparables: en clarifiant et en précisant la procédure d'évaluation des nuisances sonores en renforçant le cadre procédural pour l'introduction de restrictions d'exploitation	Neutre	Faible	Moyenne/élevée	Élevée

6.3. *Efficiace*

24. L'initiative proposée étant de nature procédurale, le coût total des options stratégiques envisagées comprend les coûts administratifs et les coûts imputés au budget de l'Union.
25. Au vu des estimations détaillées ci-dessus, l'option 2 semble être la plus efficace car elle entraînerait l'augmentation des coûts administratifs la plus faible. Toutefois, cette évaluation ne prend pas en compte les coûts éventuels d'un litige international sur le marché extrêmement mondialisé de l'aviation, coûts qui pourraient avoir une incidence négative sur les opérateurs d'aéronefs dans l'Union.

6.4. *Conclusion*

26. Eu égard à ce qui précède, une préférence est accordée à l'option 3, qui semble, en particulier du point de vue de la cohérence, la plus appropriée pour répondre aux objectifs définis au point 3.

7. SUIVI ET EVALUATION

27. La Commission évaluera et réexaminera comme il se doit le règlement cinq ans après son adoption. Outre les données probantes découlant d'un droit de regard ou d'une procédure d'appel dans des cas particuliers, la Commission assurera le suivi permanent d'un ensemble d'indicateurs fondamentaux qui seront mis à jour pour déterminer l'efficacité du règlement.

Tableau 4: Indicateurs de suivi

<i>Indicateurs clés</i>	<i>Définition</i>	<i>pertinence</i>
<i>Suivi des caractéristiques sonores des aéronefs et de la qualité des politiques de gestion du bruit</i>		
<i>Certification relative au bruit</i>	Indicateur présentant les caractéristiques sonores des nouveaux aéronefs	Indicateur de suivi des progrès accomplis en matière de caractéristiques sonores des nouveaux aéronefs
<i>Nombre de mouvements d'aéronefs présentant une faible marge de conformité</i>	Indicateur affichant le nombre de vols réalisés dans la région CEAC par les aéronefs présentant une faible marge de conformité (ventilation possible par aéroport et compagnie aérienne)	Indicateur montrant les tendances dans l'utilisation des aéronefs présentant une faible marge de conformité
<i>Aperçu des restrictions d'exploitation et de l'éventail des mesures d'atténuation du bruit</i>	Nouvel indicateur servant au recueil d'informations à partir des plans d'action contre le bruit et des plans d'amélioration de la qualité des mesures d'atténuation du bruit	Indicateur démontrant la qualité de la procédure d'évaluation des nuisances sonores