COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2011
SEC(2011) 1440 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

sur les services d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union et abrogeant la directive 96/67/CE du Conseil

{COM(2011) 824 final}
{SEC(2011) 1439 final}

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Contexte et problèmes répertoriés

Les services d'assistance en escale regroupent toutes les activités au sol liées à l'aviation exécutées pour des compagnies aériennes dans les aéroports, et constituent une fonction clé dans la chaîne de l'aviation. Même si ces services ne sont pas nécessairement visibles, le vécu des passagers dans les aéroports et en vol repose sur des services d'assistance en escale de qualité, qu'il s'agisse d'assurer l'accueil des passagers dans l'aéroport, leur confort matériel dans l'avion, ou les conditions indispensables à la sécurité et à la sûreté des vols. L'efficacité de la fourniture des services d'assistance en escale est donc importante pour les exploitants d'aéroport, les compagnies aériennes et les passagers, et est déterminante pour assurer une utilisation efficace des infrastructures de transport aérien. Elle contribue aussi grandement à la performance du système de transport aérien en général.

La directive 96/67/CE du Conseil (ci-après la «directive») a été adoptée en 1996 afin de réguler l'accès au marché de l'assistance en escale, l'objectif étant d'ouvrir le marché pour faire baisser les prix payés par les compagnies aériennes et améliorer la qualité des services en question. Il s'agissait d'une des initiatives clés accompagnant la création du marché unique de l'aviation au milieu des années 1990.

La directive définit onze catégories de services d'assistance en escale:

- 1. assistance administrative au sol et supervision;
- 2. assistance «passagers»;
- 3. assistance «bagages»;
- 4. assistance «fret et poste»;
- 5. assistance «opérations en piste»;
- 6. assistance «nettoyage et service de l'avion»;
- 7. assistance «carburant et huile»;
- 8. assistance d'entretien en ligne;
- 9. assistance «opérations aériennes et administration des équipages»;
- 10. assistance «transport au sol»;
- 11. assistance «service commissariat» (catering).

Les catégories de services suivantes peuvent être sujettes à limitation (on parle de «services réglementés»):

- assistance «bagages»;

– assistance «fret et poste» en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'aéronef;

– assistance «opérations en piste»;

– assistance «carburant et huile».

Au 1er janvier 2001, le cadre juridique suivant était mis en place en vertu de la directive:

	Aéroports ouverts au trafic commercial et dont le trafic annuel est inférieur à 2 millions de mouvements de passagers ou 50 000 tonnes de fret	**Aéroports ouverts au trafic commercial et dont le trafic annuel est supérieur à 2 millions de mouvements de passagers ou 50 000 tonnes de fret**	
		Tous les services, excepté les «services réglementés»	**«Services réglementés»**
Auto-assistance (assistance par les compagnies aériennes pour compte propre)	**Libre accès au marché pour toutes les catégories***	**Libre accès au marché***	**Libre accès*** **OU** **Limitation, par catégorie de services, à un minimum de deux compagnies aériennes pratiquant l'auto-assistance (sélectionnées sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires)***
Assistance aux tiers	**Non concernés par la directive**	**Libre accès au marché***	**Libre accès*** **OU** **Limitation, par catégories de services, à deux prestataires de services d'assistance aux tiers (sélectionnés sur la base d'une procédure d'appel d'offres avec publication au JO de l'Union européenne). Au moins un des prestataires de services d'assistance aux tiers doit être indépendant de l'aéroport et du transporteur aérien dominant.** *****possibilité de limiter à un seul le nombre de prestataires de services d'assistance aux tiers en raison de contraintes d'espace ou de capacité, si la demande de dérogation est approuvée par la CE.***

*Possibilité de limiter le nombre de prestataires en raison de contraintes d'espace ou de capacité (si la demande de dérogation est approuvée par la CE).

Depuis 1996, la Commission surveille de près l'application de la directive, qui a soulevé un certain nombre de problèmes de mise en œuvre et de contrôle d'application. En outre, le contexte de la fourniture des services d'assistance en escale a connu des changements spectaculaires (une augmentation de 36 %[1] du trafic aérien et, au cours de la décennie écoulée, des crises successives: récession économique, éruption de volcans, chutes de neige massives, etc.). Dans cet environnement en évolution, les consultations et les évaluations de la directive qui ont été effectuées ont révélé l'existence de deux problèmes:

[1] Source: Commission d'examen des performances d'Eurocontrol.

1.1.1. Premier problème: la fourniture des services d'assistance en escale n'est plus suffisamment efficace

Les compagnies aériennes ne bénéficient pas de services d'assistance en escale d'un bon rapport coûts-performances dans tous les aéroports de l'Union, et cela pour trois raisons fondamentales:

premièrement, la possibilité de limiter la concurrence pour certains services implique que, dans certains aéroports, les compagnies aériennes ne disposent que d'un choix restreint entre deux prestataires pour chacun des «services réglementés», et ne sont pas toujours autorisées à pratiquer l'auto-assistance.

Deuxièmement, en Europe l'accès aux marchés nationaux est soumis à des conditions administratives différentes d'un pays à l'autre. Chaque État membre peut imposer son propre «agrément», ce qui engendre une multiplicité d'exigences locales, oblige les entreprises d'assistance en escale à s'adapter à chaque marché national et pousse les coûts à la hausse.

Troisièmement, au niveau d'un aéroport, les nouveaux entrants éprouvent des difficultés à accéder au marché et à développer leurs activités. Dans certains aéroports, des conditions locales empêchent les nouveaux entrants de livrer une concurrence durable aux prestataires en place. Ces conditions locales sont notamment: i) un cadre juridique inapproprié pour la gestion des infrastructures centralisées[2]; ii) un cadre juridique inapproprié en ce qui concerne la séparation comptable pour les exploitants d'aéroport qui fournissent des services d'assistance en escale et iii) des procédures d'appel à la concurrence déséquilibrées pour les prestataires indépendants.

1.1.2. Deuxième problème: la qualité globale des services d'assistance en escale au niveau de l'aéroport ne suit pas l'évolution des besoins en matière de fiabilité, de résilience, de sécurité et de sûreté, ainsi que de protection de l'environnement.

On peut observer, au niveau aéroportuaire, une qualité non optimale en ce qui concerne la fiabilité du service (rotations trop longues, bagages perdus ou retardés), la résilience (gestion des crises), la sécurité et la sûreté (incidents et menaces terroristes) et le respect de l'environnement (émissions de CO_2, rejets de glycol).

Cette qualité globale insuffisante des services d'assistance en escale peut être attribuée à deux causes fondamentales: i) la coordination insuffisante des services dans l'aéroport (à cause de pratiques de sous-traitance qui ont des incidences sur l'espace et les activités aéroportuaires, de l'absence de supervision des activités au quotidien, du manque de surveillance des performances et de rapports sur celles-ci); ii) un cadre juridique insatisfaisant pour la formation et le transfert du personnel.

1.2. Subsidiarité

L'assistance en escale est essentielle au bon fonctionnement du transport aérien conformément aux objectifs des articles 58 et 90 du traité sur le fonctionnement de l'Union

[2] Il s'agit des infrastructures «servant à la fourniture des services d'assistance en escale et dont la complexité, le coût ou l'impact sur l'environnement ne permettent pas la division ou la duplication», tels que les systèmes de tri de bagages, de dégivrage, d'épuration des eaux ou de distribution de carburant.

européenne. Étant donné que le principe de subsidiarité s'applique, toute action de l'Union dans le domaine de l'assistance en escale doit être justifiée.

Premièrement, les objectifs de l'action proposée ne pourraient pas être réalisés de manière suffisante par les États membres étant donné que, comme cela a déjà été reconnu en 1996, l'accès au marché de l'assistance en escale, qui relève de la politique commune du transport aérien, doit s'intégrer dans un cadre de l'UE.

Deuxièmement, la valeur ajoutée d'une action de l'Union découle de la nécessité, pour les compagnies aériennes, de mener leurs activités dans un marché unique de l'aviation. En tant que sous-traitants directs des compagnies aériennes, les entreprises d'assistance en escale ont besoin de conditions d'activité homogènes au niveau de l'Union.

2. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

L'objectif général de l'initiative est d'améliorer l'efficience et la qualité des services d'assistance en escale au profit des usagers (compagnies aériennes) et des utilisateurs finals (passagers et commissionnaires de transport).

Les objectifs spécifiques (OS) sont les suivants:

OS1. Faire en sorte que les compagnies aériennes disposent d'un choix accru de solutions d'assistance en escale dans les aéroports de l'Union.

OS2. Harmoniser et clarifier les conditions administratives nationales d'accès au marché (agréments).

OS3. Assurer des conditions de concurrence homogènes au niveau de chaque aéroport entre les entreprises d'assistance en escale exerçant leurs activités sous des régimes différents.

OS4. Renforcer la coordination entre prestataires de services d'assistance en escale dans l'aéroport.

OS5. Clarifier le cadre juridique pour la formation et le transfert du personnel.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

La première action possible peut être d'abroger la directive en vigueur. De précédentes consultations des parties concernées ne font état d'aucun souhait en ce sens. Compte tenu du risque de fragmentation du marché intérieur et de la complexité qu'engendreraient des différences entre les exigences nationales, locales et propres à chaque aéroport, cette option n'est pas été approfondie.

Une autre solution pourrait consister à mettre en œuvre strictement la directive existante, inchangée, en y associant des documents d'orientation. Cette option n'est pas approfondie, car elle n'éliminerait pas au moins une des causes fondamentales du problème (la possibilité de limiter la concurrence pour certains services).

Les consultations des parties concernées et les évaluations effectuées ont permis de répertorier un vaste éventail de mesures susceptibles de remédier aux problèmes décelés. Aucune de ces mesures prise isolément ne permettrait de réaliser tous les objectifs spécifiques.

Pour résoudre les problèmes recensés, quatre trains de mesures distincts sont proposés, outre le scénario de référence. Chacun de ces trains de mesures s'attaque aux cinq causes fondamentales du problème. Trois trains de mesures comprennent des mesures d'intensité comparable (respectivement faible, moyenne et élevée) pour les cinq domaines d'action répertoriés (afin de réduire au minimum les conflits «efficience/qualité» et «efficience/conditions de travail»). Il a été ajouté un quatrième train de mesures présentant des mesures d'intensité moyenne, associées à des mesures de haute intensité pour les aspects les moins conflictuels.

Le premier train de mesures (TM1) améliore le système actuel en n'apportant à la directive que les modifications indispensables, accompagnées d'orientations dans la mesure du possible. Les mesures qu'il prévoit sont celles qui ont la plus faible intensité parmi les mesures répertoriées.

Le deuxième train de mesures (TM2) cherche à améliorer le système actuel par un ensemble de mesures d'intensité moyenne, et est par conséquent plus ambitieux que TM1. Il prend la forme d'un règlement.

Le troisième train de mesures (TM3), également conçu sous la forme d'un règlement, intègre des mesures de forte intensité qui assurent une harmonisation complète du cadre applicable au marché de l'assistance en escale.

TM2', une variante de TM2 qui intègre deux mesures de TM3 (concernant les agréments et les exigences de qualité minimale) constitue le quatrième train de mesures étudié.

Le règlement est l'instrument juridique choisi pour TM2/TM2' et TM3. Étant donné que la plupart des difficultés que pose le cadre juridique actuel sont liées à des divergences de mise en œuvre entre les États membres, ce choix permettra de fixer des règles au niveau de l'UE tout en laissant une certaine souplesse aux États membres, mais uniquement pour les aspects où cela est nécessaire.

	TM1	*TM2*	TM2'	*TM3*
Instrument juridique → ***Causes fondamentales*** ↓	**Directive (+ orientations)**	**Règlement**	**Règlement**	**Règlement**
1: Possibilité de limiter la concurrence pour certains services d'assistance en escale	Ouverture complète du marché de l'auto-assistance	- Ouverture complète du marché de l'auto-assistance - Dans les grands aéroports, passage à trois du nombre minimal de prestataires fournissant des services d'assistance aux tiers, pour les quatre catégories de services «réglementés».	- Ouverture complète du marché de l'auto-assistance - Dans les grands aéroports, passage à trois du nombre minimal de prestataires fournissant des services d'assistance aux tiers, pour les quatre catégories de services «réglementés».	Ouverture complète des marchés de l'auto-assistance et de l'assistance aux tiers (fin des appels d'offres)
2: Disparité des conditions administratives d'accès aux marchés nationaux (agréments)	Orientations, destinées aux États membres, sur les exigences en matière d'agrément	Reconnaissance mutuelle des agréments, soumis à des exigences harmonisées	Mise en place d'un agrément au niveau de l'UE	Mise en place d'un agrément au niveau de l'UE
3: Au niveau d'un aéroport, difficulté pour les nouveaux entrants d'accéder au marché et de développer leurs activités	a) Clarification des définitions relatives aux infrastructures centralisées figurant dans la directive	a) Meilleure gestion des infrastructures centralisées	a) Meilleure gestion des infrastructures centralisées	a) Meilleure gestion des infrastructures centralisées
	b) Clarification des définitions relatives à la séparation des comptes figurant dans la directive	b) Séparation juridique de l'exploitant d'aéroport et de ses filiales pratiquant l'assistance en escale	b) Séparation juridique de l'exploitant d'aéroport et de ses filiales pratiquant l'assistance en escale	b) Suppression de la possibilité, pour l'exploitant d'aéroport, de contrôler une activité d'assistance en escale dans son propre aéroport

	c) Clarification du rôle du comité des usagers et des définitions y afférentes dans la directive	c) Amélioration de la procédure d'appel à la concurrence (comité des usagers + durée d'exercice des activités faisant l'objet du marché)	c) Amélioration de la procédure d'appel à la concurrence (comité des usagers + durée d'exercice des activités faisant l'objet du marché)	Pas d'appel d'offres prévu dans TM3
4: Coordination insuffisante des services d'assistance en escale dans les aéroports	a) Orientations sur la sous-traitance	a) Introduction de règles plus claires pour la sous-traitance	a) Introduction de règles plus claires pour la sous-traitance	a) Introduction de règles plus claires pour la sous-traitance
	b) Critères harmonisés pour les appels d'offres	b) Critères harmonisés pour les appels d'offres	b) Critères harmonisés pour les appels d'offres	Pas d'appel d'offres prévu dans TM3
	c) Orientations sur les «règles de conduite»	c) Rôle de l'exploitant d'aéroport dans les opérations au sol Dans les grands aéroports, l'exploitant d'aéroport est responsable en ce qui concerne les exigences de qualité minimale imposées aux activités des prestataires, à préciser dans un acte délégué	c) Rôle de l'exploitant d'aéroport dans les opérations au sol Dans les grands aéroports, exigences de qualité minimale définies au niveau de l'UE	c) Rôle de l'exploitant d'aéroport dans les opérations au sol Dans les grands aéroports, exigences de qualité minimale définies au niveau de l'UE
		Obligations d'établissement de rapports sur les performances opérationnelles, à préciser dans un acte délégué (pour les grands aéroports)	Obligations d'établissement de rapports sur les performances opérationnelles, à préciser dans un acte délégué (pour les grands aéroports)	Obligations d'établissement de rapports sur les performances opérationnelles, à préciser dans un acte délégué (pour les grands aéroports)
5: Cadre juridique insatisfaisant pour la formation et le transfert du personnel	a) Orientations sur la formation	a) Formation minimale obligatoire du personnel	a) Formation minimale obligatoire du personnel	a) Pour les catégories de personnel importantes, introduction d'une qualification individuelle (délivrance d'autorisation)

	b) Consultation des représentants du personnel au cours des appels d'offres	b) Permettre aux États membres d'imposer une exigence de reprise du personnel à des conditions semblables dans le cas des services «réglementés».	b) Permettre aux États membres d'imposer une exigence de reprise du personnel à des conditions semblables dans le cas des services «réglementés».	b) Reprise intégrale du personnel à des conditions semblables en cas de perte (partielle) d'activité au profit d'un autre prestataire, pour tous les services d'assistance en escale.

4. ANALYSE D'IMPACT

Les incidences des différents trains de mesures sont résumées ci-dessous:

Incidences par rapport au scénario de référence				
	TM1	**TM2**	TM2'	**TM3**
Incidences économiques				
Incidence sur le fonctionnement du marché intérieur, la concurrence et la compétitivité des services d'assistance en escale	POSITIVE, TRÈS FAIBLE	POSITIVE, FORTE	POSITIVE, FORTE	POSITIVE, MOYENNE
Incidence sur les coûts d'exploitation et la gestion des entreprises	NULLE	NEUTRE	NEUTRE	NÉGATIVE, MOYENNE
Incidence sur les petites et moyennes entreprises	NULLE	NÉGATIVE, FAIBLE	NÉGATIVE, FAIBLE	NÉGATIVE, MOYENNE
Incidence sur les consommateurs	NULLE	POSITIVE, MOYENNE	POSITIVE, MOYENNE	POSITIVE, FAIBLE
Entreprises - charge administrative après 5 ans	NULLE	-0,61 million d'EUR POSITIVE, FAIBLE	-0,61 million d'EUR POSITIVE, FAIBLE	-0,61 million d'EUR POSITIVE, FAIBLE
Pouvoirs publics - charge administrative après 5 ans	NULLE	-0,185 million d'EUR POSITIVE, FAIBLE	-0,185 million d'EUR POSITIVE, FAIBLE	-0,185 million d'EUR POSITIVE, FAIBLE

Incidences par rapport au scénario de référence					
		TM1	**TM2**	TM2’	**TM3**
	États membres	NULLE	-0,2 million d’EUR	-1,06 million d’EUR	-1,06 million d’EUR
	Commission européenne	NULLE	Négligeable (+0,015 million d’EUR)	+0,86 million d’EUR	+0,86 million d’EUR
	Pays tiers	POSITIVE, TRÈS FAIBLE	POSITIVE, FORTE	POSITIVE, FORTE	POSITIVE, MOYENNE
	Budget de l’UE	NULLE	NULLE	0,86 million d’EUR sur 5 ans	0,86 million d’EUR sur 5 ans
Incidences sociales					
	Emploi (nombre d’emplois)	NULLE	-450 emplois/an dans l’assistance en escale	-450 emplois/an dans l’assistance en escale	-900 emplois dans l’assistance en escale, mais création de nouveaux emplois dans les organisations délivrant des autorisations au personnel d’assistance en escale
	Qualité de l’emploi, santé, sécurité et dignité des travailleurs	POSITIVE, TRÈS FAIBLE	POSITIVE, MOYENNE	POSITIVE, MOYENNE	POSITIVE, TRÈS FORTE
Incidence environnementale		**POSITIVE, TRÈS FAIBLE**	**POSITIVE, MOYENNE**	**POSITIVE, MOYENNE**	**POSITIVE, MOYENNE**
Incidence sur la qualité des services d’assistance en escale		**POSITIVE, FAIBLE**	**POSITIVE, FORTE**	**POSITIVE, FORTE**	**POSITIVE, FORTE**
Incidence sur la simplification de la législation existante		**POSITIVE, TRÈS FAIBLE**	**NEUTRE**	**NEUTRE**	**NEUTRE**
Aspects liés à la transposition et à la mise en conformité		**NÉGATIVE, FAIBLE**	**NÉGATIVE, MOYENNE**	**NÉGATIVE, MOYENNE**	**NÉGATIVE, FORTE**

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Les trains de mesures font l’objet d’une appréciation au regard des critères d’efficacité, d’efficience et de cohérence.

Au point de vue de l'efficacité, TM3 présente le potentiel le plus élevé de réalisation de tous les objectifs spécifiques, TM2 offrant quant à lui une bonne efficacité générale. TM1 ne permet d'atteindre les objectifs spécifiques que dans une mesure limitée.

En termes d'efficience, TM3, qui est le train de mesures le plus coûteux, est moins efficient que TM2, tandis que TM1 est le moins coûteux et le plus facile à mettre en œuvre.

Les trains de mesures sont similaires au regard du critère de cohérence.

Efficacité, efficience et cohérence des trains de mesures				
	TM1	**TM2**	**TM2'**	**TM3**
Efficacité	**Limitée**	**Bonne**	**Bonne**	**Très bonne**
OS1	Limitée	Bonne	Bonne	Très bonne
OS2	Très limitée	Très bonne	Très bonne	Très bonne
OS3	Limitée	Très bonne	Très bonne	Excellente
OS4	Limitée	Très bonne	Très bonne	Très bonne
OS5	Limitée	Bonne	Bonne	Très bonne
Efficience	**Très bonne**	**Bonne**	**Bonne**	**Limitée**
Cohérence	**Compromis limité**	**Compromis limité**	**Compromis limité**	**Compromis limité**

C'est le train de mesures TM1 qui présente le moins d'intérêt, étant donné qu'il ne résout pas les problèmes recensés.

TM2/TM2' sont préférés à TM3:

- TM2 et TM2' ne se distinguent que faiblement en termes d'efficacité (mesure dans laquelle les problèmes sont résolus).

- Les différences en termes d'incidences sont considérables: pour presque tous les critères, TM2/TM2' améliorent la situation ou limitent les incidences préjudiciables nettement mieux que TM3.

- Par rapport à TM3, TM2/TM2' présentent donc un meilleur compromis entre efficacité et acceptabilité des incidences; ils permettent d'atteindre les objectifs sans nécessiter de changements trop coûteux.

Les trains de mesures TM2 et TM2' sont très proches. Seules les incidence des deux mesures qui les distinguent les différencient: TM2 est meilleur pour les aspects de transposition/mise en conformité (TM2' devrait nécessiter davantage d'efforts) tandis que TM2' est meilleur pour les objectifs de simplification. Compte tenu du caractère essentiel de la mise en conformité et du contrôle d'application, TM2 est donc recommandé.

Le train de mesures **TM2** réalise une ouverture modérée du marché de l'assistance en escale, sans nuire aux conditions de travail (le transfert du personnel à des conditions semblables

serait possible dans les cas où une ouverture accrue du marché serait imposée). TM2 amènerait, pour un coût raisonnable, plus d'ouverture et d'équité sur le marché de l'assistance en escale, avec une amélioration de la qualité et une clarification des responsabilités au niveau aéroportuaire, tout en clarifiant le cadre applicable à la formation et au transfert du personnel.

6. SUIVI ET EVALUATION

La Commission évaluerait la mise en œuvre du nouveau règlement cinq ans après son adoption.