



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2011  
SEC(2011) 1444 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**

**fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans  
les aéroports de l'Union européenne (Refonte)**

{COM(2011) 827 final}  
{SEC(2011) 1443 final}

## 1. DEFINITION DU PROBLEME

### 1.1. Attribution et utilisation non optimales des créneaux aéroportuaires

1. En 2009, 800 millions de passagers ont voyagé au départ d'aéroports de l'UE confrontés à des problèmes notoires de saturation. Les 15 plus grands aéroports de l'Union ont traité plus de la moitié de l'ensemble du trafic aérien de passagers en Europe, et cinq aéroports de l'Union figurent parmi les 25 premiers aéroports du monde en termes de nombre total de passagers transportés. Actuellement, la demande excède la capacité pendant la majeure partie ou la totalité de la journée dans les aéroports de London Heathrow, London Gatwick, Paris Orly, Milan Linate, Düsseldorf et Francfort. Ensemble, ces aéroports ont traité 200 millions de mouvements de passagers en 2009. La demande excède également la capacité pendant les heures de pointe dans plusieurs autres aéroports (comme, par exemple, Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas ou Paris Charles de Gaulle). À l'avenir, la demande augmentera plus vite que l'offre en nouvelles infrastructures, de sorte que la saturation aéroportuaire continuera de croître.
2. Il est dès lors impératif d'exploiter la capacité aéroportuaire existante le plus efficacement possible. Il apparaît clairement que le système européen actuel d'attribution des créneaux horaires n'est pas optimal dans les aéroports dont la capacité est insuffisante.
3. L'évaluation de la mise en œuvre du règlement en vigueur sur les créneaux horaires a mis en évidence l'existence de plusieurs problèmes appartenant à deux grandes catégories: les difficultés liées au système «administratif» actuel de l'UE, d'une part, et les difficultés résultant du fait que le système n'exploite pas les avantages des mécanismes fondés sur le marché, d'autre part.

#### 1.1.1. *Le système administratif actuel n'est ni complet ni mis en œuvre entièrement*

4. Premièrement, *l'indépendance totale des coordonnateurs de créneaux* n'est pas suffisamment garantie. Dans certains États membres, la manière dont le système de coordination est structuré pourrait être interprétée comme limitant l'indépendance du coordonnateur, qui devrait être absolue. Par ailleurs, *les coordonnateurs de créneaux ne garantissent pas un niveau suffisant de transparence des données relatives aux créneaux.*
5. Deuxièmement, *le règlement sur les créneaux horaires, dans sa forme actuelle, n'est pas entièrement compatible avec le futur système européen de contrôle de la circulation aérienne («ciel unique européen»).* À titre d'exemple, la crise provoquée par le nuage de cendres et celle provoquée par la neige ont montré que, sur le plan des créneaux horaires, l'Union européenne n'est pas préparée à faire face à de telles situations.
6. Troisièmement, *la règle des 80-20, en vertu de laquelle une compagnie aérienne doit utiliser un créneau pendant 80 % du temps au cours d'une saison pour avoir droit au même créneau durant la saison correspondante suivante, n'est pas assez stricte.* Même dans certains aéroports saturés, plus de 10 % des créneaux attribués ne sont pas utilisés. Par ailleurs, des séries courtes de créneaux peuvent également entraîner,

dans certains aéroports, une utilisation inefficace de la capacité en bloquant une partie de cette dernière pendant la pleine saison d'été et en entravant le fonctionnement des services exploités pendant toute l'année.

7. Enfin, comme l'indique le taux de *rétrocession tardive des créneaux*, la capacité aéroportuaire disponible n'est pas utilisée dans sa totalité. Pour des raisons d'ordre opérationnel, les compagnies aériennes sollicitent en principe plus de créneaux qu'elles n'en ont réellement besoin, mais il est établi qu'un pourcentage significatif de ces créneaux «excédentaires» est remis trop tardivement dans le pool de créneaux horaires pour pouvoir être attribué à un autre transporteur aérien. Par ailleurs, les *sanctions imposées par les États membres pour une mauvaise utilisation des créneaux varient considérablement* en ce qui concerne les types de mauvaise utilisation sanctionnés et la fréquence à laquelle les sanctions sont appliquées.

#### 1.1.2. *Le cadre juridique n'est plus adapté à l'évolution du marché de l'aviation*

8. Le règlement autorise les échanges de créneaux entre compagnies aériennes mais ne précise pas expressément si ces créneaux peuvent être échangés avec compensation monétaire ou d'une autre nature. Par ailleurs, si le règlement n'autorise pas spécifiquement l'achat et la vente de créneaux, il ne les interdit pas explicitement non plus.
9. L'existence d'un marché secondaire semble offrir des avantages en termes d'utilisation de la capacité mais *on ne connaît pas l'ampleur exacte de ce marché*, faute de transparence. De plus, dans certains aéroports tels que Paris Orly et dans les aéroports espagnols, cette pratique n'est pas autorisée. Aucune information n'est disponible concernant l'existence d'éventuelles *contraintes contractuelles* sous la forme de clauses particulières, qui peuvent imposer à l'acheteur les modalités d'utilisation de ces créneaux, de sorte qu'il est difficile, pour les autorités de concurrence, d'analyser les problèmes qui pourraient en résulter en matière de concurrence.
10. *De plus, les nouveaux arrivants sont confrontés à deux types d'obstacles*: des limitations à l'accès au marché et des limitations à l'expansion de leurs activités. En raison de situations acquises, *il est très difficile pour les nouveaux arrivants de contester la position dominante des compagnies aériennes traditionnellement en place dans les aéroports les plus saturés*. Les compagnies aériennes en place sont peu enclines à céder leurs créneaux, même lorsque d'autres transporteurs pourraient les utiliser de manière plus efficace. Par conséquent, dans les aéroports les plus saturés, le pool de créneaux est presque, voire entièrement, vide. Lorsqu'ils sont disponibles, les créneaux tendent à être attribués à une multitude de transporteurs plutôt qu'à un seul transporteur plus important mieux à même, le cas échéant, de faire efficacement concurrence à la principale compagnie aérienne en place.
11. *Les problèmes recensés ont un impact sur les aéroports*, dans la mesure où leur capacité n'est pas utilisée de manière efficace ou n'est pas pleinement utilisée. Mais ils ont surtout un impact sur les *compagnies aériennes*, étant donné que l'accès aux aéroports saturés est limité et que les compagnies ne peuvent pas obtenir les créneaux utilisés de manière inefficace par d'autres compagnies. Les compagnies doivent également faire face à des divergences d'interprétation par les coordonnateurs de créneaux qui, pour leur part, souffrent d'un manque de sécurité juridique quant à la

bonne application du règlement. Enfin, les *consommateurs* sont directement touchés par le caractère non optimal de la concurrence, des services et des prix.

## 1.2. Analyse de la subsidiarité

12. *Le règlement sur les créneaux horaires est indispensable au bon fonctionnement du transport aérien.* Il répond à l'objectif énoncé dans les articles 90 et 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le principe de subsidiarité étant applicable, il convient de justifier l'action de l'UE en ce qui concerne l'attribution des créneaux dans le cadre de la politique commune des transports aériens.
13. Dans le cas présent, cette justification réside essentiellement dans la *nécessité de veiller à ce que des règles uniformes et efficaces soient mises en place dans toute l'Europe* pour offrir à tous les exploitants des conditions de concurrence équitables.
14. *Pour réaliser un véritable marché intérieur des transports aériens*, la valeur ajoutée de l'UE devrait consister à mettre en œuvre des mesures qui tiennent compte de la situation des différents aéroports tout en *veillant à ce que la concurrence entre les exploitants ne soit pas entravée*. Une action individuelle des États membres pourrait nuire au marché intérieur.

## 2. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

15. L'objectif général de la révision du règlement sur les créneaux horaires est de garantir *une attribution et une utilisation optimales des créneaux aéroportuaires dans les aéroports saturés*. Les objectifs spécifiques sont les suivants:

objectif spécifique n° 1: *renforcer les mécanismes d'attribution et d'utilisation des créneaux horaires et garantir leur application effective;*

objectif spécifique n° 2: *favoriser une concurrence loyale et stimuler la compétitivité entre les opérateurs.*

Ces objectifs spécifiques peuvent, à leur tour, être traduits en objectifs opérationnels. Pour l'objectif spécifique n° 1, ces derniers incluent: la diminution du taux de rétrocession tardive, l'utilisation accrue des créneaux et la diminution des cas de mauvaise utilisation des créneaux. Pour l'objectif spécifique n° 2, ils incluent: l'augmentation du nombre de concurrents détenant un portefeuille de créneaux stable, l'augmentation du nombre de passagers transportés et de vols assurés pour une capacité aéroportuaire identique, et l'élargissement du pool de créneaux.

## 3. OPTIONS STRATEGIQUES

16. **La première mesure envisageable consiste à abroger le règlement**, de sorte que les orientations de l'IATA concernant la planification horaire internationale, qui sont un code du secteur n'ayant pas force juridiquement contraignante, constitueraient alors le seul code applicable pour l'attribution des créneaux horaires en Europe. Toutes les parties intéressées s'accordent à dire que le règlement sur les créneaux horaires a considérablement amélioré le processus d'attribution des créneaux en

Europe et que les modifications apportées en 2004 ont contribué à l'existence d'un processus d'attribution neutre et non discriminatoire. Cette option a donc été écartée.

17. Une autre option stratégique consisterait à fournir des **documents d'orientation** pour compléter le règlement existant sans le modifier. Ces documents auraient un caractère non contraignant, ce qui donnerait lieu à plusieurs problèmes d'application. Mais surtout, nombre des principaux problèmes dus à une attribution non optimale des créneaux ne pourraient être résolus: *les documents d'orientation entreraient en conflit avec les dispositions existantes du règlement sur les créneaux horaires. Par conséquent, la seule intervention valable de l'UE devrait prendre la forme d'une révision du règlement sur les créneaux horaires.*
18. La consultation menée auprès des parties intéressées et l'étude réalisée en 2011 par Steer Davies Gleave ont permis de composer une large palette de mesures susceptibles de régler les nombreux problèmes recensés.
19. Le tableau ci-dessous présente les mesures analysées.

<i>Mesures</i>	<i>Contenu des mesures</i>
	<i>Problème 1: le système administratif actuel n'est ni complet ni mis en œuvre entièrement</i>
<i>- Renforcer l'indépendance des coordonnateurs de créneaux et la transparence des données relatives aux créneaux</i>	Cette mesure permet de renforcer l'indépendance organisationnelle et fonctionnelle. Elle introduit des règles claires pour le financement de la fonction de coordination et le contrôle des ressources financières. Elle permettrait de renforcer et/ou d'élargir les exigences que les coordonnateurs sont tenus de respecter en ce qui concerne les données.
<i>- Veiller à la bonne utilisation des créneaux</i>	Cette mesure permettrait l'introduction de frais ou de pénalités pour la réservation de créneaux. Elle améliore et renforce le rôle des coordonnateurs en ce qui concerne l'application de l'article 14.
<i>- Intégrer l'attribution des créneaux dans l'initiative «ciel unique européen»</i>	Les coordonnateurs coopèrent pleinement avec le gestionnaire du réseau en fournissant les données relatives aux créneaux qui sont nécessaires pour garantir le fonctionnement du réseau européen. La capacité de l'espace aérien et la capacité au sol sont toutes les deux utilisées de manière efficace en assurant la cohérence entre les plans de vol et les créneaux. Les futures normes de performance dans les aéroports nécessitent que les objectifs de performance soient cohérents avec les paramètres de coordination des créneaux des aéroports.
<i>Améliorer l'utilisation des créneaux</i>	Cette mesure permettrait de rehausser au-dessus des 80 % fixés actuellement le seuil d'utilisation nécessaire pour maintenir une série de créneaux et augmenterait la longueur minimale d'une série pour la porter au-dessus de 5 actuellement.
	<i>Problème 2: le cadre juridique n'est plus adapté à l'évolution du marché de l'aviation</i>
<i>Définir un régime de l'UE pour le marché secondaire</i>	Cette mesure autoriserait le marché secondaire dans tous les aéroports de l'UE, pratiqué dans un cadre juridique unique et uniforme. Elle répondrait aux préoccupations en matière de transparence et de concurrence en interdisant les clauses restrictives et en améliorant la transparence avant et après négociation.
<i>Améliorer l'attribution primaire</i>	Deux mesures ont été prises en considération:  1. Retrait d'un certain nombre de créneaux et leur mise aux enchères, sur une base annuelle. Il s'agit de retirer un certain pourcentage de créneaux historiques dans des aéroports très saturés où le nombre de nouveaux arrivants est strictement limité. Les créneaux retirés sont ensuite mis aux enchères.  2. Modification de la règle relative aux nouveaux arrivants. Il s'agit de réviser la définition de nouvel arrivant en augmentant le nombre de créneaux qu'un transporteur peut détenir dans un aéroport tout en continuant à être considéré comme nouvel arrivant.

20. Aucune des mesures présentées ci-dessus ne parvient, à elle seule, à réaliser l'objectif d'attribution optimale des créneaux. Afin de résoudre la problématique de l'attribution et de l'utilisation non optimales des créneaux, trois combinaisons sont proposées parallèlement au scénario de référence.
21. La première combinaison (C1) permettrait d'améliorer *l'efficacité de l'attribution et de l'utilisation des créneaux dans le respect du système administratif actuel*. La C1 peut être considérée comme une option autonome.
22. La deuxième combinaison (C2) consiste en un ensemble de mesures plus ambitieux qui implique une révision substantielle du règlement sur les créneaux horaires. Basée sur la C1, la C2 vise à *introduire des mécanismes fondés sur le marché pour attribuer les créneaux dans tous les aéroports saturés de l'UE, parallèlement à la modification de la règle relative aux nouveaux arrivants, de la règle des 80-20 et des exigences relatives aux séries de créneaux*.
23. *La troisième combinaison (C3) est la plus ambitieuse des trois*. Elle intègre la C2 tout en prévoyant également le retrait de créneaux détenus par des transporteurs et leur attribution, par mise aux enchères, aux plus offrants.

	<i>Combinaison 1 (C1)</i>	<i>Combinaison 2 (C2)</i>	<i>Combinaison 3 (C3)</i>
<b>Contenu des combinaisons</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer l'indépendance et la transparence</li> <li>- Veiller à la bonne utilisation des créneaux</li> <li>- Intégrer l'attribution des créneaux dans l'initiative «ciel unique européen»</li> </ul>	C1+	C1+
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marché secondaire assorti de garanties en matière de transparence et de concurrence</li> <li>- Révision de la règle relative aux nouveaux arrivants – Amélioration de l'utilisation des créneaux</li> </ul>	C2+
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retrait de créneaux et leur mise aux enchères dans les aéroports les plus saturés</li> </ul>

#### 4. ANALYSE DES IMPACTS

24. Si la C1 a des incidences limitées sur l'utilisation de la capacité aéroportuaire, la C2 et la C3 permettront d'utiliser la capacité aéroportuaire de manière beaucoup plus efficace. La C2 entraînera une augmentation de 1,6 % du nombre de passagers par an, contre une augmentation de 1,9 %, voire 2 % pour la C3.
25. Ce sont la C2 et la C3 qui présentent de loin les plus grands avantages économiques. La C2 permet cependant d'obtenir 5,3 milliards d'EUR d'avantages économiques nets alors que la C3 ne génère qu'entre 2,8 et 5 milliards d'EUR en raison du niveau plus élevé des frais d'exploitation des compagnies aériennes et des coûts directs d'exécution pour les compagnies aériennes et les autorités.
26. La C1 entraînera 2,4 millions d'EUR de frais administratifs qui s'expliquent principalement par la collecte de données relatives aux créneaux dans des aéroports autres que les aéroports coordonnés ou à facilitation d'horaires. Les seuls frais engagés par la C2 sont les coûts à prévoir pour garantir la transparence du marché secondaire (environ 0,2 million d'EUR). La C3 n'entraînera pas de frais supplémentaires par rapport à ceux générés par la C2.
27. La C3 permet d'atteindre la plus forte augmentation du nombre d'emplois mais son impact sur l'accessibilité des régions est le plus négatif. La C2 entraîne une forte augmentation du nombre d'emplois et son impact sur l'accessibilité des régions est limité. La C1 n'a pas d'incidence sur l'accessibilité des régions mais ses incidences sur l'emploi sont moins positives.
28. La C3 et la C2 auraient plus d'incidences négatives sur l'environnement que la C1.

Le tableau ci-dessous présente le résumé des impacts chiffrés des différentes mesures et combinaisons.

Option/mesure	Aéroport	Passagers (en %)	Vols (en %)	Passagers (en millions)	Frais d'exploitation des compagnies aériennes (en millions d'EUR)	Coûts directs d'exécution (en millions d'EUR)	Avantages économiques (en millions d'EUR)	Avantages économiques nets (en millions d'EUR)	Emplois (en '000 ETP)		Tarifs (en %)	Émissions de CO <sub>2</sub> (en '000 tonnes)
									Aéroport	Compagnie aérienne		
A. Renforcer l'indépendance et la transparence	Total UE	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	8,7	s.o.	s.o.	0,0	0,0	0,0%	0
B. Redevances pour la réservation de créneaux	Total UE	0,3%	0,2%	3,7	0,0	4,7	868,7	864,0	2,5	4,4	-0,2%	719
C. Sanctions pour une mauvaise utilisation des créneaux	Total UE	0,1%	0,1%	1,5	0,0	19,4	352,7	333,3	1,0	1,5	-0,1%	254
<b>C1 (A+B+C)</b>	<b>Total UE</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,3%</b>	<b>4,5</b>	<b>0,0</b>	<b>29,5</b>	<b>1 053,2</b>	<b>1 032,5</b>	<b>3,1</b>	<b>5,1</b>	<b>-0,2%</b>	<b>842</b>
D. Marché secondaire	Total UE	1,2%	0,0%	14,4	0,0	24,7	3 139,7	3 115,1	9,9	34,3	-0,6%	5 140
E. Révision de la règle relative aux nouveaux arrivants	Total UE	0,0%	0,0%	0,5	0,0	0,0	124,9	124,9	0,4	0,6	0,0%	102
	Heathrow, en mode mixte	0,2%	0,0%	0,2	0,0	0,2	22,9	23,1	0,1	0,9	-0,2%	138
F. Faire passer le seuil d'utilisation à 85 %	Total UE	0,1%	0,0%	0,8	0,0	0,0	184,7	184,7	0,5	0,9	0,0%	150
G. Faire passer le seuil d'utilisation à 90 %	Total UE	0,2%	0,1%	2,3	535,8	0,0	536,2	0,4	1,6	2,6	-0,1%	431
H. Augmenter la longueur minimale des séries	Total UE	0,3%	0,2%	3,6	0,0	0,0	876,3	876,3	2,6	4,7	-0,2%	768
<b>C2 (C1+D+E+F+H)</b>	<b>Total UE</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,2%</b>	<b>23,8</b>	<b>0,0</b>	<b>75,7</b>	<b>5 354,7</b>	<b>5 279,0</b>	<b>16,4</b>	<b>45,6</b>	<b>-0,8%</b>	<b>6 988</b>
I. Retrait des droits acquis et leur mise aux enchères	Heathrow	2,6% – 3,9%	-0,3% – -1,4%	1,1 – 1,8	708,1 – 2 003,3	25,4	227,6 – 386,1	-347,4 – -1 801,1	0,8 – 1,3	9,8 – 11,3	-1,2% – -2,0%	1 827
	Orly	12,4% – 13,0%	-0,3% – 0,0%	2,8 – 2,9	0,0 – 695,4	20,2 – 20,8	611,7 – 636,9	-104,6 – 616,7	2,0	4,4 – 4,5	-8,4% – -8,7%	611 – 624
<b>C3 (C2+I)</b>	<b>Total UE</b>	<b>1,9% – 2,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>27,3 – 28,7</b>	<b>708,1 – 2 698,7</b>	<b>113,6 – 119,2</b>	<b>5 620,0 – 5 804,3</b>	<b>2 807,6 – 4 976,9</b>	<b>17,3 – 17,9</b>	<b>55,2 – 56,7</b>	<b>-0,8%</b>	<b>8 523 – 8 775</b>

Remarque: les valeurs financières sont présentées en tant que valeurs actuelles nettes des coûts/avantages pour la période 2012-2025. Les valeurs non financières (passagers, émissions de CO<sub>2</sub>, etc.) sont présentées en tant que valeurs moyennes annuelles pour la période 2012-2025.

Source: Évaluation de l'incidence de la révision du règlement (CEE) n° 95/93, Steer Davies Gleave, 2011.

## 5. COMPARAISON DES OPTIONS

29. Les combinaisons sont évaluées au regard des critères d'efficacité, d'efficience et de cohérence.
30. La C2 semble être l'option la plus intéressante en termes d'efficacité. Elle offre le plus de potentiel pour réaliser l'ensemble des objectifs spécifiques, alors que la C3 n'est pas la plus performante pour réaliser l'objectif spécifique n° 2. La C1 permet la pleine réalisation de l'objectif spécifique n° 1 uniquement.
31. Par ailleurs, même s'il ressort de l'analyse de la cohérence entre les différentes combinaisons que la C2 donne lieu à des compromis significatifs entre l'incidence sur l'utilisation de la capacité aéroportuaire plus les incidences économiques et sociales positives, d'une part, et les incidences sur l'environnement, d'autre part, il en ressort aussi que les compromis sont moins importants que pour la C3. En termes de cohérence, la C1 est la mieux classée.
32. Enfin, la C3 est aussi la plus coûteuse en termes de frais d'exploitation des compagnies aériennes et de coûts directs, alors que la C1 est la plus économique et la plus facile à mettre en œuvre.
33. Compte tenu de ce qui précède, **la combinaison recommandée est la combinaison n° 2**, étant donné que les avantages qui en découlent sont de loin supérieurs aux coûts. Cette combinaison prévoit la révision du système administratif d'attribution des créneaux en introduisant des mécanismes basés sur le marché et aptes à remédier aux lacunes du système. Ce système permettrait de renforcer l'indépendance des coordonnateurs, d'améliorer la transparence, d'offrir davantage de possibilités pour les nouveaux arrivants et de prévoir des mesures spécifiques pour améliorer l'utilisation des créneaux.

## 6. SUIVI ET EVALUATION

34. La Commission évaluerait la mise en œuvre du règlement trois ans après son adoption par le législateur et assurerait le suivi constant d'un ensemble d'indicateurs clés déjà disponibles sur les transports. Ces indicateurs seront utilisés pour apprécier dans quelle mesure l'option stratégique adoptée permet de réaliser les objectifs spécifiques.