COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.12.2021
SWD(2021) 416 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du règlement (UE) nº 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar

{SWD(2021) 415 final}

Introduction

Le règlement (UE) nº 181/2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar (ci-après le «règlement»), qui participe du cadre de l'UE en matière de droits des passagers, a pour objet de créer des conditions de concurrence équitables pour les exploitants de services de transport par autobus et autocar dans l'UE et d'offrir aux passagers un niveau de protection uniforme à l'échelle européenne. Le règlement a instauré de nouvelles protections pour les passagers et créé des obligations pour les transporteurs, les entités gestionnaires de stations, les agents de voyages, les voyagistes et les autorités des États membres. Il est entré en application il y a huit ans (1er mars 2013).

Les possibilités de dérogation prévues par le règlement jusqu'au 1er mars 2021 ont limité jusqu'à il y a peu l'application de dispositions importantes. En 2018, quelque 200 millions de passagers (sur un total de 2,7 milliards de passagers voyageant par autobus et autocar chaque année) ont utilisé des services d'autobus et d'autocar sur une distance supérieure ou égale à 250 km et ont pleinement profité du règlement. Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation et à la récente «stratégie de mobilité durable et intelligente», une évaluation complète du règlement s'impose à présent.

Objectif et portée de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation ex post était d'obtenir des informations sur la manière dont le règlement a été appliqué, d'évaluer s'il a atteint ses objectifs et de déterminer ses effets globaux, volontaires ou involontaires. L'évaluation, qui a débuté en juillet 2019, repose sur la collecte et l'analyse détaillée des données paneuropéennes publiées pour la période 2013-2018, ainsi que sur les informations obtenues des groupes d'intérêt et d'autres sources sectorielles. Sa portée s'étend à la période allant du 1er mars 2013 au lancement de l'étude d'appui à l'évaluation, en février 2020. Les conclusions de l'évaluation ne peuvent donc pas tenir compte des incidences de la COVID-19, bien que les tendances claires et les avis des parties prenantes y soient reflétés, le cas échéant. Sa portée géographique englobe les 27 États membres de l'UE, le Royaume-Uni, l'Islande, la Norvège et la Suisse.

Principales conclusions

Efficacité - Analyse des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs

De nombreuses parties prenantes se sont félicitées de l'existence d'un cadre de droits cohérent dans l'ensemble de l'UE. Toutefois, le règlement conserve des lacunes qui nuisent à son efficacité: les passagers sont mal informés de leurs droits; la protection liée aux services couvrant une distance inférieure à 250 km est limitée; les retards en route et à l'arrivée ne relèvent pas du champ d'application du règlement; la responsabilité en cas de détérioration ou de perte de bagages est limitée, etc. Plusieurs problèmes relevés concernent le rôle des organismes nationaux chargés de l'application de la législation (ONA), les États membres ayant adopté des approches différentes dans leur droit interne pour satisfaire aux exigences du règlement, tandis que les modalités du contrôle de son application par les ONA diffèrent, par exemple en ce qui concerne la conduite des activités de suivi et l'imposition de sanctions appropriées. Les sanctions sont généralement peu fréquentes et d'un montant peu élevé; les

ONA reçoivent un nombre réduit de plaintes (en moyenne 1,5 plainte par million de passagers). Les activités relativement limitées de suivi et de contrôle de l'application de la législation menées par un certain nombre d'ONA ont également une incidence sur l'efficacité du cadre juridique.

Les différentes approches observées dans les États membres en matière d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (PMR) réduisent encore davantage l'efficacité du règlement.

Efficience - Coûts et avantages de l'intervention de l'UE

En raison de la disponibilité limitée de données pertinentes, la quantification des coûts et des avantages du règlement s'est révélée difficile. De nombreuses parties prenantes n'avaient pas d'avis tranché sur la question de savoir si les coûts du règlement étaient proportionnés au regard de ses avantages, et leurs points de vue variaient en fonction de la catégorie ou du groupe concernés. Si les avis des représentants des passagers étaient généralement positifs (le surcoût net découlant du règlement est estimé à 0,05 EUR par passager), les points de vue des transporteurs étaient pour la plupart négatifs. Toutefois, les exploitants de services de transport par autobus et autocar n'ont pas demandé à ce stade de réduire les coûts réglementaires. La charge de travail et les coûts individuels des ONA sont relativement faibles et sont en grande partie liés au très petit nombre de plaintes reçues. Si les coûts des opérateurs sont plus élevés, ces derniers n'ont pas formulé d'objections fortes, lors de la consultation, quant à des coûts disproportionnés.

Pertinence - Les objectifs de l'intervention restent pertinents aujourd'hui

Les objectifs initiaux du règlement restent très pertinents et correspondent globalement aux besoins actuels des passagers. Les changements intervenus sur le marché européen du transport par autobus et autocar et l'utilisation accrue des technologies numériques ont eu une incidence considérable à la fois sur le secteur des autobus et des autocars et sur les conditions de déplacement des passagers. L'évaluation a mis en évidence que les objectifs spécifiques consistant à assurer l'établissement de normes de qualité de base, un traitement plus cohérent des plaintes et un suivi efficace ont été partiellement atteints par le règlement. Dans l'ensemble, les problèmes constatés au moment de l'intervention auraient subsisté si le règlement n'avait pas été adopté, et celui-ci a permis d'en résoudre peu ou prou un certain nombre.

Cohérence - Cohérence interne et externe de l'intervention

Sur le plan de la cohérence interne, l'évaluation a permis d'observer certaines discordances dans la mise en place d'une protection uniforme et de haut niveau, entravée par le champ d'application du règlement, dont plusieurs dispositions ne s'appliquent pas aux services inférieurs au seuil de distance de 250 km (notamment en ce qui concerne les droits des passagers à mobilité réduite) ni aux services occasionnels. Aucun problème majeur n'a été relevé par rapport aux autres politiques et actes européens connexes (par exemple, sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, la politique de concurrence et la politique extérieure de l'UE en matière de transports). Quelques

discordances ont été relevées avec la directive sur les voyages à forfait en ce qui concerne la protection des passagers utilisant des services occasionnels ainsi que les droits des passagers tous modes de transport confondus.

Valeur ajoutée européenne - Valeur ajoutée supplémentaire résultant des interventions de l'UE

La législation de l'UE sur les droits des passagers voyageant par autobus et autocar a apporté une valeur ajoutée en instaurant un niveau de droits cohérent pour les passagers dans l'ensemble de l'UE; ces droits étaient très limités ou inexistants dans la plupart des États membres avant l'introduction du règlement. En conséquence, les passagers voyageant par autobus et autocar bénéficient d'une protection et d'un niveau de confiance accrus, tandis qu'une meilleure prise de conscience des besoins des PMR a été encouragée dans les États membres. Un cadre commun pour le contrôle de l'application de la législation et le traitement des plaintes a également été mis en place. Toutefois, la valeur ajoutée du règlement a été limitée par la distinction entre droits «de base» et droits «étendus», ainsi que par les différences constatées dans les procédures de plainte et les mécanismes de contrôle de l'application des règles mis en place dans l'ensemble de l'UE.