COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) nº 261/2004, (CE) nº 1107/2006, (UE) nº 1177/2010, (UE) nº 181/2011 et (UE) 2021/782 en ce qui concerne le contrôle de l'application des droits des passagers dans l'Union

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux droits des passagers dans le cadre des trajets multimodaux

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Nécessité d'une action

Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'Union?

Les droits des passagers concernent un marché en expansion d'environ 13,4 milliards de passagers qui effectuent chaque année 107 millions de trajets en utilisant les transports publics. Ces droits protègent les passagers avant, pendant et après leur voyage et sont au cœur de la politique des transports et des consommateurs de l'UE; ils sont devenus une initiative phare de l'Union.

Le cadre des droits des passagers se compose de cinq règlements de l'UE différents concernant le transport aérien (2), le transport ferroviaire, le transport par voie d'eau et le transport par autobus et autocar. Leur mise en œuvre a permis d'améliorer sensiblement la protection des passagers au cours des vingt dernières années. Toutefois, malgré les progrès substantiels accomplis, y compris la refonte du règlement ferroviaire en 2021, des difficultés considérables subsistent. Premièrement, les passagers de tous les modes de transport ne profitent pas pleinement de leurs droits en raison de lacunes dans la mise en œuvre et l'application de ces derniers. Deuxièmement, le cadre juridique actuel n'offre pas de protection aux passagers effectuant un trajet multimodal. Troisièmement, comme on l'a observé pendant la pandémie de COVID-19, les règles de remboursement applicables aux billets d'avion ne sont pas claires lorsque les vols ont été réservés par un intermédiaire.

Quels sont les objectifs à atteindre?

Cette initiative vise à garantir le bon fonctionnement du marché unique du transport de voyageurs et à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs lors de leurs déplacements. À cette fin, ses objectifs spécifiques sont les suivants: 1) veiller à l'application effective et efficiente de la législation relative aux droits des passagers dans les États membres, 2) assurer un traitement efficace des plaintes introduites par les passagers, 3) renforcer la protection des passagers confrontés à des perturbations du voyage dans le contexte de voyages multimodaux, 4) améliorer l'information et l'assistance des personnes handicapées ou à mobilité réduite (PMR) lorsqu'elles passent d'un mode de transport à un autre, et 5) garantir une procédure de remboursement claire lorsque les passagers aériens ont réservé via un intermédiaire.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

Les passagers doivent pouvoir faire valoir leurs droits de la même manière et bénéficier de la même protection dans l'Union européenne, quel que soit l'État membre où ils voyagent. Pour ces raisons, les problèmes susmentionnés nécessitent une action au niveau de l'UE. D'autre part, le contrôle et le suivi de l'application relèvent de la compétence de l'État membre.

B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Trois ensembles d'options stratégiques (Options 1, 2 et 3) ont été évalués dans le cadre de la présente analyse d'impact. Chaque ensemble d'options propose des solutions à l'un des trois problèmes recensés, mais la portée des actions envisagées au niveau de l'UE varie selon les cas.

Les options 1.1 et 1.2 donnent la priorité aux solutions permettant de remédier aux lacunes dans la mise en œuvre et l'application du cadre réglementaire existant en matière de droits des passagers. L'option 1.1 vise à faire en sorte que les règles essentielles en vigueur dans ce domaine soient harmonisées, en se fondant plus particulièrement sur les mesures qui figurent dans le nouveau règlement sur les transports ferroviaires qui est entré en vigueur en juin 2023. L'option 1.2 s'appuie sur l'option 1.1 et vise à renforcer le respect de la conformité.

Les options 2.1, 2.2 et 2.3 visent à régler des problèmes relatifs au niveau de protection des passagers qui effectuent un trajet multimodal, y compris les PMR, en reproduisant les mesures qui ont déjà été mises en œuvre dans le cadre de règlements existants concernant différents modes de transport. Les mesures tiennent compte des différentes catégories de billets multimodaux, à savoir les contrats de transport uniques proposé par un transporteur (catégorie A), les billets distincts regroupés par des intermédiaires (catégorie B) et les billets distincts, achetés séparément par les passagers de leur propre initiative (catégorie C). L'option 2.1 assure aux passagers un niveau de protection élémentaire en vertu duquel ils reçoivent des informations et une assistance minimales, en particulier pour les passagers ayant un contrat de transport unique (catégorie A). L'option 2.2 prévoit un niveau de protection plus complet que l'option 2.1: des informations en temps réel sur les perturbations et les éventuelles correspondances ultérieures devraient être communiquées aux passagers (catégories A

et B). En outre, l'assistance aux PMR lors du passage d'un mode à l'autre deviendrait plus efficace et plus complète avec l'introduction de «points de contact uniques» au niveau des plateformes multimodales. L'option 2.3 renforce le niveau de protection en ajoutant, pour les passagers ayant un contrat de transport unique (catégorie A), un droit supplémentaire de conclure un autre contrat de transport en cas de correspondance manquée.

Les options 3.1, 3.2 et 3.3 visent à remédier au manque de clarté des règles relatives au remboursement des billets d'avion réservés via un intermédiaire. Elles prévoient d'obliger les transporteurs et les intermédiaires à informer les passagers de la procédure de remboursement et à leur fournir des moyens de contact. Dans le cadre de l'option 3.1, les passagers ne peuvent demander le remboursement qu'au transporteur et l'intermédiaire ne prend pas part au traitement du remboursement; les intermédiaires doivent fournir aux passagers les données nécessaires pour faire cette demande. Dans le cadre de l'option 3.2, le transporteur peut décider si les passagers doivent demander le remboursement à l'intermédiaire ou au transporteur, tandis que l'option 3.3 permet aux passagers de choisir entre le remboursement par l'intermédiaire ou par le transporteur.

L'ensemble de mesures privilégié combine les options 1.2, 2.2 et 3.2.

Quelles sont les positions des différentes parties intéressées? Qui soutient quelle option?
D'une manière générale, les parties prenantes s'accordent sur la pertinence des problèmes recensés ainsi que sur les objectifs.

En ce qui concerne l'option 1, de nombreux organismes nationaux chargés de l'application (ONA), transporteurs et exploitants de terminaux sont favorables à l'option 1.1, car elle ne prévoit pas d'obligations en matière d'évaluation des risques et de programmes de sensibilisation aux droits des passagers pour ces parties prenantes. L'option 1.2 est soutenue par les organisations de consommateurs, car l'option est plus exigeante en ce qui concerne l'obligation pour les transporteurs et les exploitants de terminaux de fournir aux passagers des informations sur leurs droits. Les ONA, les transporteurs, les exploitants de terminaux et les intermédiaires performants sont également favorables à l'option 1.2, car elle garantit que les activités de contrôle et de suivi de l'application des ONA sont plus transparentes et prévisibles.

En ce qui concerne l'option 2, les associations de consommateurs soutiennent l'option 2.3, car elle impliquerait une protection élevée des consommateurs. Les transporteurs et les intermédiaires sont plutôt favorables à l'option 2.1 compte tenu du niveau actuel de développement du marché de la billetterie multimodale. Les ONA ont une préférence pour l'option 2.2.

En ce qui concerne l'option 3, les compagnies aériennes et les intermédiaires soutiennent l'option 3.2; une association européenne représentant les passagers se prononce également en faveur de l'option 3.2. Une association européenne de consommateurs aurait probablement une préférence pour l'option 3.3, mais serait également favorable à l'option 3.2, car le passager peut toujours s'adresser au transporteur en dernier ressort (lorsque l'intermédiaire n'a pas payé dans le délai imparti). Les ONA soutiennent l'option 3.1.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'objectif général de cette intervention est d'assurer le bon fonctionnement du marché unique du transport de passagers et d'atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs pour les passagers qui utilisent un seul mode de transport ou qui changent de mode au cours de leur voyage, en permettant une application et un contrôle du respect des droits efficients et efficaces pour les passagers, les transporteurs, les intermédiaires et (en particulier pour les PMR) les exploitants de terminaux et les administrations nationales.

L'ensemble de mesures privilégié devrait comporter des avantages pour différents groupes de parties prenantes, à savoir: les transporteurs, les intermédiaires vendant des billets, les exploitants de terminaux, les organismes nationaux chargés de l'application et les passagers.

Passagers: les principaux bénéficiaires de cette initiative sont les passagers qui devraient être mieux informés sur leurs droits grâce aux transporteurs, aux gestionnaires de terminaux et aux autorités chargées de l'application. En outre, les passagers (y compris les PMR), bénéficieraient de droits renforcés en ce qui concerne la fourniture d'informations et d'assistance lorsqu'ils effectuent un trajet multimodal et le remboursement des billets d'avion serait facilité. Les avantages totaux pour les passagers sont estimés à 2 187 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050

par rapport au scénario de référence, dont 2 165,3 millions d'EUR correspondent à des économies de coûts liés aux complications. Ces économies de coûts résulteraient du temps gagné grâce à une procédure de remboursement plus claire (1 679,1 millions d'EUR), un point de contact unique pour les personnes à mobilité réduite (277,3 millions d'EUR), l'utilisation d'un formulaire normalisé à l'échelle de l'UE pour les remboursements et les demandes d'indemnisation (147 millions d'EUR), un mécanisme de traitement des plaintes pour les passagers effectuant des trajets multimodaux (43,3 millions d'EUR) et l'assistance aux passagers à mobilité réduite munis de billets multimodaux de catégorie A (18,6 millions d'EUR). En outre, les passagers bénéficieraient de droits à une assistance en cas de correspondance manquée au cours d'un voyage multimodal (en particulier le droit au remboursement et au réacheminement ainsi que le droit à une prise en charge sous la forme, par exemple, de rafraîchissements, de repas et d'hébergement), estimés à 20,1 millions d'euros, et du recours à un organe de règlement extrajudiciaire des litiges, qui constitue une option moins onéreuse, estimé à 1.6 millions d'euros.

Transporteurs: ils bénéficieront d'avantages tels que des procédures plus rapides et plus efficaces, d'une transparence accrue en ce qui concerne le respect des règles par les opérateurs, de règles applicables aux opérations d'entreprise à entreprise avec les intermédiaires de transport aérien lors du traitement des remboursements avec ces derniers, d'un avantage concurrentiel grâce à leur bonne réputation, d'enquêtes coordonnées par-delà les frontières et d'une coopération efficace entre les ONA et les organes de règlement extrajudiciaire des litiges. Au nombre des avantages indirects figurent des règles plus claires en matière de responsabilité en ce qui concerne les trajets multimodaux, ainsi que la publication des évaluations des risques, qui établiront des conditions de concurrence égales dans l'ensemble des États membres et renforceront la transparence des facteurs de suivi. En outre, les économies de coûts liés aux complications que réaliseront les transporteurs grâce au mécanisme de traitement des plaintes pour les passagers effectuant des trajets multimodaux sont estimées à 35,3 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence.

Intermédiaires: ils auront un rôle officiel à jouer dans le processus de remboursement des billets d'avion réservés par leur intermédiaire, si le transporteur en décide ainsi et qu'ils y consentent. L'existence de règles de responsabilité plus claires en ce qui concerne les trajets multimodaux peut également constituer un avantage indirect pour les intermédiaires, en particulier lorsqu'ils informent correctement les passagers de la nature distincte des billets de transport qu'ils ont combinés et leur ont vendu pour un trajet multimodal donné. En outre, le mécanisme de traitement des plaintes pour les passagers effectuant des trajets multimodaux permettra aux intermédiaires de réaliser des économies de coûts liés aux complications estimées à 24 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence.

Autorités publiques nationales: les économies totales récurrentes en matière de contrôle de l'application pour les autorités publiques nationales sont estimées à 5,9 millions d'EUR, en valeur actuelle, sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence. Ces économies de coûts résulteront d'une plus grande facilité à évaluer le respect des règles par les transporteurs et les exploitants de terminaux, sans devoir mener des activités de contrôle plus approfondies et coûteuses, de l'utilisation de formulaires de demande types qui facilitent les contrôles et de la diminution attendue du nombre de recours devant les tribunaux. En outre, le mécanisme de traitement des plaintes pour les passagers effectuant des trajets multimodaux devrait leur permettre de réaliser des économies de coûts liés aux complications (71,4 millions d'EUR par rapport au scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050).

Les avantages de l'option privilégiée sont estimés, au total, à 2 323,6 millions d'EUR par rapport au scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Le coût total de l'ensemble de mesures privilégié est estimé à 575,2 millions d'EUR par rapport au scénario de référence exprimé en valeur actuelle pour la période 2025-2050.

Pour les ***transporteurs***, les coûts totaux sont estimés à 144,5 millions d'euros exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence, dont 51,2 millions d'EUR de coûts d'adaptation et 93,3 millions d'EUR de coûts administratifs. La majeure partie des coûts d'adaptation résulte du droit au remboursement ou au réacheminement, du droit à une prise en charge et du droit à une assistance PMR pour les passagers ayant un contrat de transport unique (catégorie A), ainsi que de la nécessité de mettre en place le système d'information en temps réel des

passagers pour les billets multimodaux de catégorie A (contrats de transport uniques) et B (billets séparés groupés par des intermédiaires). Les coûts administratifs sont en grande partie dus à l'obligation d'établir des rapports, à la suite de la mise en place de normes de qualité du service et d'un système de gestion de la qualité.

Pour les gestionnaires de terminaux, les coûts totaux sont estimés à 321,9 millions d'euros exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence, dont 319,5 millions d'EUR de coûts d'adaptation et 2,3 millions d'EUR de coûts administratifs. L'obligation d'établir un «point de contact unique» pour les PMR au niveau des plateformes multimodales représente une grande partie des coûts d'adaptation (316,5 millions d'euros), tandis que les coûts administratifs sont liés à l'obligation de rendre compte des résultats, à la suite de la mise en place de normes de qualité du service et d'un système de gestion de la qualité.

Pour les intermédiaires, les coûts totaux sont estimés à 75,2 millions d'euros, dont 17,8 millions d'EUR de coûts d'adaptation et 57,5 millions d'EUR de coûts administratifs. Les coûts administratifs sont principalement dus à la nécessité de modifier les systèmes d'information, afin d'informer les passagers sur la procédure de remboursement. Les agences de règlement des litiges peuvent subir des pertes, estimées à 1,6 million d'EUR, en raison du recours à un organe de règlement extrajudiciaire des litiges, qui constitue une option moins onéreuse.

Pour les autorités publiques nationales, les coûts totaux sont estimés à 32 millions d'euros, dont 30,6 millions de coûts de contrôle de l'application, 1,4 million d'EUR de coûts administratifs et 0,02 million d'EUR de coûts d'adaptation.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

L'ensemble de mesures privilégié aura une incidence sur les grandes et les petites entreprises, incidence qui pourrait aussi être significative pour les PME en raison de leur taille et de leurs ressources limitées. C'est notamment le cas des intermédiaires qui vendent des billets et des petits opérateurs de transport tels que les exploitants d'autobus, d'autocars et de transport par voie d'eau. Par conséquent, il est prévu d'exempter les PME d'une mesure dont les coûts sont particulièrement élevés pour elles [à savoir la fourniture d'informations en temps réel aux passagers pour les billets multimodaux de catégorie A (contrats de transport uniques) et B (billets séparés groupés par des intermédiaires)].

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

L'ensemble de mesures privilégié permet de mieux mettre en œuvre et faire respecter les droits des passagers, ce qui rend le travail des autorités nationales plus efficace. Informer les passagers de la possibilité qui leur est offerte d'introduire des demandes de remboursement et d'indemnisation auprès d'un organe de règlement extrajudiciaire des litiges permettra une économie des coûts administratifs pour les tribunaux, en raison de la diminution des actes de règlement des litiges et, partant, de la diminution des frais de contentieux. Les coûts totaux pour les autorités publiques nationales sont estimés à 32 millions d'EUR, tandis que les économies de coûts s'élèvent à 77.3 millions d'EUR, soit un bénéfice net de 45,3 millions d'EUR, exprimé en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

L'ensemble de mesures privilégié aura des incidences sociales: si l'incidence sur l'emploi sera marginale, les avantages liés aux droits fondamentaux se traduiront par un niveau plus élevé de protection des consommateurs, y compris pour les PMR (par exemple, mise en place de points de contact uniques pour les PMR au niveau des plateformes multimodales). L'ensemble de mesures privilégié devrait également avoir des incidences positives sur l'environnement; il rendra plus attrayante la mobilité au moyen de solutions de transport collectif et peut contribuer à réduire l'utilisation de la voiture individuelle, ce qui peut avoir une incidence positive sur la réduction des émissions de CO_2 et d'autres polluants, ainsi que sur les embouteillages.

Proportionnalité

L'ensemble de mesures privilégié n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif stratégique global consistant à assurer le bon fonctionnement du marché unique du transport de voyageurs et à atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs qui effectuent des voyages.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?
La politique sera réexaminée dans un délai approprié après l'adoption de la proposition. Les mesures adoptées auront besoin de temps pour prendre effet et produire des incidences. La Commission disposera d'une base solide pour contrôler que la mise en œuvre est effective grâce à l'application de la législation et à l'établissement de rapports par les ONA. À moins de difficultés de mise en œuvre, ce délai ne sera pas inférieur à cinq ans après l'entrée en vigueur de la législation.