



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.8.2006
COM(2006) 431 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPEEN**

concernant la sûreté des transports et son financement

1. INTRODUCTION ET OBJECTIF

Au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001, la Commission a donné la priorité au renforcement de la sûreté. Elle a exposé son point de vue général dans une communication au Parlement européen et au Conseil intitulée «Conséquences pour l'industrie du transport aérien après les attentats aux États-Unis»¹. Elle a poursuivi avec l'établissement de règlements énonçant des règles communes en matière de sûreté de l'aviation et des transports maritimes. Elle a en outre mis en place un programme européen de protection des infrastructures essentielles².

Au vu de l'importance du financement des mesures de sûreté et de la nécessité d'éviter des distorsions internes et externes de concurrence, les deux règlements étaient assortis de demandes pour la réalisation d'études émanant du Parlement européen et du Conseil³. Ces études devraient porter notamment sur les modalités selon lesquelles le financement des mesures de sûreté est partagé entre les autorités publiques des États membres et les entreprises de transport, sans préjudice de la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté européenne. La Commission a été invitée à présenter au Parlement européen et au Conseil les résultats de ces études, assortis de propositions le cas échéant.

Lors de la préparation du présent rapport, la Commission a sollicité l'avis du Comité économique et social européen et du Comité des régions sur la question de la sûreté des transports et de son financement⁴.

2. RÉSULTATS DES ÉTUDES

2.1. Sûreté aérienne

Après la déclaration interinstitutionnelle jointe au règlement (CE) n° 2320/2002, la Commission a lancé une étude relative au **financement de la sûreté de l'aviation civile européenne**⁵.

L'étude, qui couvre 15 États membres plus la Norvège, l'Islande et la Suisse, analyse les dépenses en matière de sûreté de l'aviation, les mécanismes de financement et les questions de concurrence connexes. En ce qui concerne le premier point, l'étude montre qu'en 2002, avant l'entrée en vigueur des règlements communautaires, les dépenses totales pour les 18 États étaient comprises entre 2,5 et 3,6 milliards d'euros. Ces dépenses étaient supportées par les États (0,65 milliard), par les aéroports (1,32 milliard) et par les transporteurs aériens (entre 0,52 et 1,66 milliard). On peut trouver que ces montants sont élevés, cependant l'étude montre

¹ COM (2001) 574 final du 10.10.2001.

² Programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security and Safety Related Risks" pour la période 2007-2013, adopté par le Conseil le 2.6.2006.

³ Déclaration interinstitutionnelle accompagnant le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (JO L 355 du 30.12.2002, p. 12) et le considérant 15 du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (JO L 129 du 29.4.2004, p. 6).

⁴ TEN/217 - CESE 1488/2005 du 14.12.2005 et COTER-040 - CdR 209/2005 fin du 17.11.2005

⁵ http://europa.eu.int/comm/transport/air/safety/studies_fr.htm

que, pour les voyages à l'intérieur de l'Europe par exemple, les redevances de sûreté et les taxes aéroportuaires représentent ensemble entre 1 % et 2 % du tarif moyen.

En ce qui concerne les mécanismes de financement, la conclusion de l'étude est qu'il existe principalement deux modes de financement en Europe:

- un mode centralisé, selon lequel il incombe en premier lieu à l'État, par le truchement d'un organisme public (Autorité de l'aviation civile, ministre des transports, forces de police, etc.) de mettre en place les activités essentielles dans le domaine de la sûreté⁶;
- un mode décentralisé, selon lequel la mise en place des activités essentielles dans le domaine de la sûreté incombe aux autorités aéroportuaires sous le contrôle de l'autorité compétente (Autorité de l'aviation civile, ministère ad hoc, etc.). Ces activités peuvent être soit exécutées directement par les autorités aéroportuaires, soit être sous-traitées à un tiers⁷.

La conclusion de l'étude est que, quel que soit le mode de financement, c'est le voyageur qui supporte au bout du compte la plus grande partie des frais liés à la sûreté par le biais des redevances publiques de sûreté, des taxes relatives à la sûreté des compagnies aériennes prélevées sur les billets et/ou des taxes aéroportuaires. Elle conclut cependant également qu'en 2002, dans la plupart des pays et quelle que soit la méthode de financement appliquée, la part apportée par les voyageurs a été insuffisante pour couvrir tous les coûts en la matière. Cette information doit être nuancée, car dans plusieurs aéroports, les redevances liées à la sûreté véritablement supportées par les passagers peuvent aussi être intégrées dans les redevances aéronautiques globales et l'opacité tarifaire qui en résulte empêche d'avoir une compréhension globale des recettes réellement dégagées pour financer la sûreté des aéroports en Europe. Des différences se font jour concernant le financement des déficits d'exploitation actuels, 6 des 18 États comblant ces déficits en partie grâce à des taxes générales et les autres laissant aux aéroports le soin de combler ces déficits.

En ce qui concerne le risque de distorsion externe de concurrence, l'étude révèle des différences significatives dans les modalités de financement des mesures liées à la sûreté entre l'UE et les États-Unis. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les autorités américaines ont accordé des aides financières importantes à l'industrie aéronautique, durement touchée, et ont veillé à l'application sur l'ensemble du territoire de plusieurs mesures majeures dans le domaine de la sûreté. Par exemple, entre 2002 et 2004, l'industrie aéronautique américaine a bénéficié d'aides publiques pour un montant de presque 32 milliards d'euros au titre de la sûreté des transports. Des aides publiques aussi considérables peuvent évidemment créer des distorsions de concurrence entre les transporteurs européens et américains.

2.2. Sûreté maritime

Le considérant 15 du règlement (CE) n° 725/2004 stipule que la Commission devrait effectuer une étude portant en particulier sur la répartition du financement entre les autorités publiques

⁶ Les modalités adoptées par l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Suisse sont les plus proches de ce modèle.

⁷ La méthode appliquée en Belgique, au Danemark, en France, en Grèce, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni est la plus proche de ce modèle.

et les opérateurs. En vertu du considérant 13 de la directive 2005/65/CE, cette étude devrait également porter sur le financement de mesures de sûreté supplémentaires dans les ports.

Cette étude est sur le point d'être terminée. Les premiers résultats indiquent que les coûts liés à la sûreté dans les transports maritimes représentent une part relativement faible du total des investissements et des coûts d'exploitation, comme c'est le cas dans le secteur aérien.

Il y a dans l'Union européenne plus de 1 200 ports maritimes et environ 4 000 installations portuaires. Le montant moyen affecté aux questions liées à la sûreté est de 464 000 euros au titre des investissements et de 234 000 euros au titre des coûts d'exploitation annuels. La flotte battant le pavillon d'un État membre de l'UE comprend environ 9 000 navires, et les exploitants doivent supporter un coût d'investissement moyen d'environ 100 000 euros par navire et des coûts d'exploitation de 25 000 euros par an. Les dépenses d'investissement sont consacrées principalement aux équipements et à l'attestation de conformité, tandis que 50 % des dépenses d'exploitation vont à la rémunération d'un personnel spécialisé.

Ces valeurs moyennes doivent être mises en rapport avec les coûts totaux supportés par l'activité de transport maritime. Si l'investissement nécessaire pour des questions de sûreté est en moyenne de 100 000 euros par navire, cela ne représente en fait que 0,0015 % du prix final d'un navire porte-conteneurs neuf de 8 000 EVP et 0,0006 % du prix d'un méthanier de 110 000 m³. L'étude n'a pas permis de calculer des pourcentages équivalents en ce qui concerne les installations portuaires, mais elle révèle des différences considérables selon les types d'installations portuaires, de 798 000 euros pour les installations polyvalentes à 79 000 euros pour les installations accueillant des conteneurs. Cela s'explique en grande partie par le fait que, en raison de la spécificité de leurs activités, certains types d'installations étaient déjà dotés d'équipements ad hoc ou avaient déjà mis en place des mesures requises pour garantir la sécurité ou éviter les vols et que ces équipements et mesures pouvaient aussi servir à des fins de sûreté.

D'après l'étude, les coûts sont financés pour l'essentiel directement ou indirectement par les autorités portuaires et par les exploitants eux-mêmes. Pour ce qui est des installations portuaires, l'origine des fonds utilisés pour le recouvrement des coûts des mesures liées à la sûreté est la suivante (pourcentages moyens): augmentation des tarifs (19 %), redevance de sûreté distincte (55 %) et aides (23 %). Les autorités compétentes des États membres sont restées plutôt discrètes sur les ressources qu'elles consacrent à la sûreté maritime.

La réglementation communautaire dans le domaine de la sûreté maritime n'est cependant pas encore complètement entrée en vigueur – elle doit être pleinement mise en œuvre d'ici le 1^{er} juillet 2007 conformément aux dispositions applicables du règlement (CE) n° 725/2004 et de la directive 2005/65/CE. Partant, des ressources supplémentaires pourraient être nécessaires pour atteindre un degré élevé de conformité à la réglementation. Tant qu'un degré élevé et homogène de conformité n'est pas atteint, un risque de distorsion de concurrence existe.

Comme dans le domaine de la sûreté aérienne, la question se pose de la distorsion externe de concurrence de la part d'entreprises de pays tiers qui sont susceptibles de profiter d'aides publiques pour couvrir les coûts liés à la sûreté maritime. Cette question pourrait être pertinente en ce qui concerne les installations portuaires en concurrence avec des ports de pays voisins non membres de l'UE et, dans une moindre mesure, les navires.

3. QUESTIONS À EXAMINER

3.1. Structure des coûts

Il existe plusieurs types de coûts relatifs à la sûreté des transports:

- coûts de l'administration des règles en matière de sûreté, dont les coûts de contrôle de la conformité
- coûts découlant de l'application de la législation
 - coûts fixes, tels que les investissements dans des équipements de sûreté, et recrutement et formation initiale du personnel de sécurité;
 - coûts d'exploitation, par exemple les coûts liés à l'entretien des équipements de sûreté (dont le coût de la modernisation technique), à la rémunération des agents de sécurité et à la formation périodique;
 - coûts exceptionnels, par exemple les coûts des mesures provisoires supplémentaires adoptées pour augmenter le niveau de sûreté pendant les périodes de risque accru.
- Coûts engendrés par des attaques terroristes.

Ces coûts ne se rapportent qu'en partie à l'activité de transport. Ils peuvent recouvrir les coûts de réparation des dommages causés à la cible visée, les coûts annexes résultant des perturbations causées par l'attaque et des demandes d'indemnisation des victimes, suite à des dommages directs ou indirects. En effet, même dans le cas où le moyen de transport (qu'il s'agisse d'un avion, d'un navire ou d'un train) est la cible d'une attaque terroriste et n'est pas utilisé comme arme, les dommages peuvent dépasser largement le cadre de l'activité de transport. L'ampleur de ces coûts est difficile à évaluer mais il est tout à fait possible qu'ils soient si élevés qu'aucun transporteur ne soit en mesure de les financer. Les coûts des dommages peuvent en outre excéder de beaucoup ce qui peut être couvert par les assurances à un prix raisonnable. Par ailleurs, les conséquences d'une attaque terroriste peuvent, selon la nature de celle-ci, déborder les frontières d'un seul État membre et être d'une ampleur telle que l'État membre touché par l'attaque ne puisse en supporter le coût.

3.2. Financement

3.2.1. Financement de l'administration des règles de sûreté, notamment des coûts de contrôle de la conformité

La transposition en droit national de la législation communautaire et son application aux activités nationales de contrôle sont des tâches qui relèvent en général des autorités publiques.

C'est également le cas des inspections visant à contrôler la bonne application des mesures de sûreté dans les secteurs des transports aériens, maritimes et terrestres. Si la Commission peut aussi effectuer de telles inspections, cela ne dispense absolument pas les États membres de l'obligation de mettre en œuvre des programmes nationaux efficaces de contrôle de la qualité.

Ces activités relèvent de la mission d'ordre public et, en tant que telles, sont financées en principe entièrement par les États membres. Elles ne donnent pas lieu à des aides d'État,

même si les pouvoirs publics font appel à des sociétés privées pour les assister, sous réserve (dans ce cas) que le financement couvre uniquement les frais engagés et un bénéfice raisonnable, et n'entraîne aucune surcompensation.

Sur la base des résultats des inspections, la Commission invite les États membres à mettre à disposition des ressources suffisantes pour garantir la pleine application des règles de sûreté et le contrôle de la mise en œuvre de la législation en la matière.

3.2.2. *Financement de la mise en œuvre des mesures de sûreté*

Il convient de déterminer si le financement, par les États membres, de la mise en œuvre des mesures de sûreté dans le domaine des transports constitue ou non une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et, dans l'affirmative, selon quelles conditions il peut être déclaré compatible avec le marché commun.

La Cour de justice des Communautés européennes et le Tribunal de première instance ont à plusieurs reprises affirmé qu'il faut faire une distinction entre trois catégories différentes d'activités financées par l'État: les activités d'administration publique, les activités économiques et les activités non économiques. Seules les activités économiques sont soumises au droit communautaire de la concurrence, dont sont exclues les activités relevant des pouvoirs publics et les activités non économiques.

Dans l'arrêt *Eurocontrol*⁸, la Cour a estimé que *les activités d' Eurocontrol, par leur nature, par leur objet et par les règles auxquelles elles sont soumises, se rattachent à l'exercice de prérogatives, relatives au contrôle et à la police de l'espace aérien, qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique*⁹. Par conséquent, *elles ne présentent pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité*.

Dans l'arrêt *Porto di Genova*, la Cour a estimé que *«la surveillance antipollution que SEPG a été chargée d'assurer dans le port pétrolier de Gênes constitue une mission d'intérêt général qui relève des fonctions essentielles de l'État en matière de protection de l'environnement du domaine maritime. Cette activité de surveillance, par sa nature, son objet et les règles auxquelles elle est soumise, se rattache à l'exercice de prérogatives relatives à la protection de l'environnement qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique. Elle ne présente pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité»*¹⁰.

Dans l'arrêt *Aéroports de Paris*, le Tribunal de première instance a considéré qu'*«il convient de faire une distinction entre, d'une part, les activités purement administratives d'ADP, notamment les missions de police, et, d'autre part, les activités en cause de gestion et d'exploitation des aéroports parisiens qui sont rémunérées par des redevances commerciales variant selon le chiffre d'affaires réalisé»*¹¹.

Cette jurisprudence indique que le financement des mesures de sûreté du transport qui font partie des missions principales de l'État et qui se rattachent à l'exercice de prérogatives qui

⁸ Eurocontrol est une organisation internationale chargée de mettre en place et de collecter les redevances perçues auprès des utilisateurs des services de transport aérien.

⁹ Arrêt du 19/01/1994, SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol (Rec.1994, p.I-43), point 30.

¹⁰ Arrêt du 18/03/1997, Cali & Figli / Servizi Ecologici Porto di Genova (Rec.1997, p.I-1547), point 22.

¹¹ Arrêt du 12/12/2000, Aéroports de Paris / Commission (Rec.2000, p.II-3929), point 112.

sont en général celles des autorités publiques ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

La Commission a confirmé cette position dans sa décision «N 309/2002 France, Sécurité aérienne – compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001». Elle y analyse les mesures de sécurité adoptées par le gouvernement français au lendemain des attentats du 11 septembre. Aux points 22 et 23 de la décision, la Commission formule les conclusions suivantes:

Les tâches de sécurité décrites plus haut correspondent aux missions habituellement assurées par la force publique ou par le gestionnaire d'aéroport sur directive de l'administration publique. Elles découlent de la loi ou des textes réglementaires. Leur exécution par les entités ne laisse pas à ces dernières de marge de manœuvre.

Ces tâches de sécurité imposées aux entités ne donnent lieu pour celles-ci à aucune recette de quelque nature que ce soit de la part des passagers. De fait, les autorités françaises ont précisé que les taxes d'aéroport payées par les passagers restent à la disposition de ces aéroports et sont utilisées, partiellement, pour couvrir les coûts de sécurité de ces seuls aéroports. On pourrait donc considérer en principe que ces missions relèvent donc de la puissance publique.

On peut conclure, d'une manière générale, que le financement des mesures de sécurité dans le secteur des transports qui sont imposées par la législation et qui se rattachent à l'exercice de prérogatives qui sont en général celles des autorités publiques ne se rapporte pas à une activité économique. Cet avis a été confirmé récemment dans les orientations communautaires en matière d'aide d'État aux aéroports régionaux¹². Le financement de ces mesures doit toutefois rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne peut pas être utilisé pour d'autres activités de nature économique¹³.

L'État peut déléguer l'exercice de ces prérogatives à des entreprises privées; c'est le cas, par exemple, dans l'affaire *Porto di Genova*. L'État peut également décider que les utilisateurs de certaines installations doivent supporter au moins une partie des coûts liés à ces mesures de sécurité, ainsi que ce fut le cas dans les affaires *Porto di Genova* et *Eurocontrol* et en ce qui concerne les mesures de sécurité mises en place dans les aéroports français. Dans de telles situations cependant, la Commission vérifie très attentivement que l'entreprise privée ne perçoit pas une surcompensation lorsqu'elle assiste l'État et que les taxes perçues correspondent exactement au montant requis pour financer les mesures de sécurité. Si l'État délègue l'exercice de ses prérogatives à des entreprises privées, il doit également s'assurer que les règles communautaires relatives à la passation de marchés publics et à la non-discrimination sont entièrement respectées, pour autant qu'elles soient applicables, et faire en sorte qu'il n'y ait aucune discrimination.

3.3. Transparence dans la perception des taxes et redevances liées à la sécurité

Selon les études sur le financement de la sécurité des transports, une certaine opacité règne quant aux fonds collectés au titre de la sécurité, au niveau des redevances et des taxes perçues et à la manière dont l'argent a été effectivement dépensé.

¹² Journal officiel C 312 du 9.12.2005, p.1.

¹³ Arrêt *Porto di Genova*, C-343/95, Cali (Rec. 1997, p. I-1547)

Il est souhaitable d'accroître la transparence concernant les taxes et les redevances liées à la sûreté. Pour ce faire, on pourrait envisager d'adopter une réglementation prévoyant une affectation spéciale ou un verrouillage des fonds collectés afin de garantir qu'ils soient utilisés intégralement à des fins de sûreté. Une deuxième solution consisterait à indiquer au passagers le montant des taxes et redevances liées à la sûreté dans la mesure où les éléments du prix des billets sont détaillés afin que les utilisateurs sachent à quelles fins sont utilisées les taxes qu'ils paient. Cela serait particulièrement opportun en ce qui concerne les passagers des compagnies aériennes qui intègrent les coûts liés à la sûreté dans un chiffre beaucoup plus élevé qui englobe toutes les taxes et charges.

3.4. Risque de distorsions de concurrence

La Commission est d'avis que la mise en œuvre de conditions suffisamment homogènes concernant l'accès aux fonds publics est un sujet de préoccupation légitime de la part des parties intéressées, aussi bien à l'intérieur du marché unique que dans leurs rapports avec les grands marchés extérieurs.

Comme le montrent les diverses études réalisées, à l'intérieur de l'UE, les États membres appliquent des méthodes différentes concernant leur participation au financement de la mise en œuvre des mesures de sûreté en fonction de leur conception du rôle de l'État dans ce domaine. L'hétérogénéité des méthodes appliquées et le manque de transparence dans la production des recettes destinées entièrement au financement de la mise en œuvre des mesures de sûreté entraînent un risque de distorsion de concurrence. Ce risque existe en particulier lorsque les États membres exigent la mise en place de mesures supplémentaires et plus strictes que celles imposées par la législation communautaire.

Des distorsions peuvent cependant également se produire en général en raison des disparités dans les méthodes de financement des mesures de sûreté appliquées dans le monde. Ce problème doit être réglé de façon à ce que l'industrie communautaire des transports ne soit pas désavantagée par rapport à ses concurrents établis en dehors de l'UE, avec les effets néfastes sur la croissance économique de l'UE que cela peut entraîner.

Il conviendrait donc de faire en sorte que les gouvernements de pays tiers où sont établies des entreprises de transport concurrentes des entreprises communautaires appliquent à leurs ressortissantes des principes analogues, de préférence dans le cadre d'accords négociés au sein d'organisations internationales telles que l'OACI ou l'OMI ou, à défaut, d'accords bilatéraux entre l'Union européenne et les gouvernements des États où sont établis les principaux concurrents.

4. CONCLUSIONS

- D'après d'études sur la sûreté des transports aériens et maritimes, les coûts liés à la sûreté peuvent être considérables et ils sont actuellement supportés en grande partie par les utilisateurs.
- Une plus grande transparence en matière de taxes et de redevances de sûreté donnerait une meilleure information aux utilisateurs des services de transport et une idée plus précise des incidences possibles sur la concurrence. Le manque de transparence actuel accroît la difficulté de déceler d'éventuelles distorsions.

- La diversité des modes de financement de la mise en œuvre des mesures de sûreté entraîne un risque de distorsion de concurrence. Ce risque existe en particulier lorsque les États membres exigent la mise en place de mesures supplémentaires et plus strictes que celles imposées par la législation communautaire.
- Le point de vue général de la Commission, exposé dans une communication au Parlement européen et au Conseil intitulée «Conséquences pour l'industrie du transport aérien après les attentats aux États-Unis», n'a pas changé. La Commission estime notamment que, étant donné qu'il incombe au premier chef aux États de protéger les citoyens européens des attaques terroristes, le financement public des actions visant à prévenir de tels actes qui se rattachent à l'exercice de prérogatives réservées en général aux autorités publiques ne constitue pas une aide d'État.