



Bruxelles, le 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**révision de la directive 96/98/CE du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux
équipements marins**

{ COM(2012) 772 final }

{ SWD(2012) 438 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

révision de la directive 96/98/CE du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux équipements marins

DG chef de file: DG MOVE

Résumé

1. DEFINITION DU PROBLEME

L'expérience a révélé certaines faiblesses dans la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la directive relative aux équipements marins (ci-après la «DEM»), essentiellement sur les points suivants: qualité et contrôle du travail des organismes notifiés (organismes effectuant les procédures d'évaluation de la conformité pour le compte des États membres); obligations des opérateurs économiques; efficacité des activités de surveillance du marché; mécanismes de sauvegarde (garantissant que les États membres prennent des mesures contre les équipements non conformes et que ces mesures font l'objet d'un contrôle pour éviter qu'elles ne constituent des obstacles déguisés à la libre circulation).

La technique législative utilisée dans la DEM pour la réalisation de ses objectifs étant largement inspirée des principes définis dans la *nouvelle approche*¹ en matière de libre circulation des biens, les problèmes de mise en œuvre et de contrôle de l'application évoqués plus haut sont communs à toutes les directives «nouvelle approche».

Pour remédier aux dysfonctionnements du système, la *nouvelle approche* a fait l'objet d'une révision en 2008, qui a conduit à la mise en place du **nouveau cadre législatif** pour la commercialisation des produits².

Par conséquent, la solution des problèmes constatés à propos de la DEM peut consister à aligner la DEM sur le nouveau cadre législatif prévu par les colégislateurs. Cependant, compte tenu des particularités des équipements marins, il est indispensable de s'interroger aussi sur la nécessité d'adopter, sur certains points, des solutions spécifiques pour la DEM. L'analyse d'impact répertorie de manière précise les différences entre les exigences du nouveau cadre législatif et les spécificités de la DEM, parmi lesquelles:

- les équipements marins doivent satisfaire aux exigences de construction et de performance fixées par l'OMI et faire l'objet d'essais répondant aux critères établis par celle-ci;

¹ Pour une description de la nouvelle approche et des problèmes qu'elle pose, voir l'analyse d'impact de la Commission concernant la proposition de règlement fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché dans le contexte de la commercialisation des produits et la proposition de décision relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits, SEC 2007(173).

² Pour une description des éléments du nouveau cadre législatif, voir l'annexe 7 de l'analyse d'impact.

- les équipements marins doivent être approuvés par l'État du pavillon;
- les équipements marins ne sont pas nécessairement commercialisés sur le territoire de l'Union, étant en principe installés directement à bord des navires de l'Union sur les lieux de leur construction, de leur réparation ou de leur approvisionnement;
- les équipements marins comprennent de nombreux éléments relevant d'autres directives relatives au marché intérieur, dont les exigences diffèrent toutefois de celles de l'OMI ou sont incompatibles avec ces dernières.
- De plus, le processus de transposition des règles de l'OMI dans le droit national crée une insécurité juridique et impose une charge excessive aux entreprises et aux administrations nationales en raison d'un cheminement législatif long et complexe, si bien qu'il est très malaisé de suivre le rythme de production des exigences techniques de l'OMI.

Pour toutes ces raisons, la DEM ne garantit pas l'application et la mise en œuvre complètes des normes de l'OMI et d'autres normes par les États membres, ce qui entraîne des risques pour la sécurité et un mauvais fonctionnement du marché intérieur des équipements marins.

Les parties concernées sont les fabricants européens d'équipements marins, dont un grand nombre de PME, les chantiers navals, les passagers et équipages de navires, ainsi que les administrations publiques et les gouvernements.

2. ANALYSE DE SUBSIDIARITE ET DE PROPORTIONNALITE

L'application directe du cadre réglementaire de l'OMI par les États membres, en l'absence d'harmonisation à l'échelon de l'Union, créerait des obstacles à la libre circulation des biens, engendrés principalement par a) l'important pouvoir discrétionnaire abandonné à l'État du pavillon par les instruments de l'OMI, b) la production d'exigences nationales supplémentaires et c) les divergences entre les méthodes de certification. Parallèlement, les disparités qui en résulteraient dans les réglementations nationales nuiraient à l'homogénéité des niveaux de sécurité et de protection de l'environnement.

Une harmonisation à l'échelon de l'UE résout ces problèmes car elle suppose un ensemble d'exigences clairement défini et des procédures de certification uniformes permettant d'assurer un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement. De plus, contrairement au système international, le régime de l'UE présente l'avantage de permettre le recours à la coercition judiciaire, faute de quoi l'efficacité de ces exigences et procédures serait gravement compromise.

L'UE n'harmonise pas elle-même les spécifications techniques détaillées à appliquer, lesquelles sont arrêtées à l'échelon de l'OMI, avec la pleine contribution des États membres. Elle se borne à désigner clairement les spécifications et normes techniques de l'OMI qui doivent être appliquées.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

3.1. Objectifs généraux

Conformément aux articles 90 et 91 du TFUE, la politique commune des transports devrait contribuer à la réalisation des objectifs généraux des traités. Dans le cadre de la politique commune des transports, et compte tenu des particularités des équipements marins, l'objectif de l'initiative proposée est double:

- renforcer les mécanismes de mise en œuvre et de contrôle de l'application de la DEM, de manière à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur des équipements marins tout en assurant un haut niveau de sécurité en mer et la prévention de la pollution des milieux marins;
- simplifier l'environnement réglementaire en garantissant l'application et la mise en œuvre harmonisées des exigences de l'OMI dans l'ensemble de l'UE, de manière à contribuer à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées conformément à l'article 173 du TFUE.

3.2. Objectifs spécifiques

Eu égard au problème et à ses causes fondamentales exposés au point 2 ci-dessus, le double objectif général peut se décliner en objectifs plus spécifiques:

- trouver un moyen optimal d'aligner la DEM sur le nouveau cadre législatif, comme le requiert l'article 2 de la décision n° 768/2008/CE (décision sur le nouveau cadre législatif), en tenant dûment compte des particularités des équipements marins dans le cadre de la surveillance du marché, de l'évaluation de la conformité des produits et des obligations incombant aux acteurs de la chaîne de distribution.
- réduire la durée de transposition des amendements des normes de l'OMI dans les ordres juridiques européen et nationaux, simplifier cette transposition et la clarifier.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

La Commission a défini quatre options stratégiques, en plus du scénario de référence. Toutes ces options ont été conçues dans l'optique des deux objectifs spécifiques indiqués au point 3. La Commission a effectué une première analyse des quatre options stratégiques envisageables en se fondant sur l'efficacité avec laquelle elles s'attaquent aux facteurs de problèmes actuels et sur leur efficacité. Elle a également examiné la cohérence des options stratégiques envisageables avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité. À l'issue de cette première évaluation, deux options stratégiques, en plus du scénario de base, ont été retenues pour faire l'objet d'une analyse approfondie.

L'option 2 assurerait un alignement maximal de la DEM sur le nouveau cadre financier, s'en écartant uniquement sur les points où cela est jugé indispensable en toute hypothèse, comme le marquage spécifique.

L'option 3 prendrait la forme d'un alignement conditionnel de la DEM sur le nouveau cadre financier, comprenant davantage de solutions propres à la DEM afin d'optimiser l'efficacité de l'instrument, notamment dans le domaine des exigences et normes de l'OMI, des

obligations des opérateurs économiques, de l'utilisation des modules d'évaluation de la conformité, de la traçabilité des produits, ainsi qu'une clause de sauvegarde. Ces points correspondraient en grande partie à ceux sur lesquels la DEM s'écarte actuellement de la nouvelle approche.

Tableau 1: description des options retenues

		<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>
		<i>alignement maximal sur le nouveau cadre législatif</i>	<i>alignement conditionnel sur le nouveau cadre législatif</i>
<ul style="list-style-type: none"> Objectif spécifique n° 1: trouver un moyen optimal d'aligner la DEM sur le nouveau cadre législatif en tenant compte des particularités des équipements marins 			
<i>Surveillance du marché</i>			
<i>Cadre commun de l'UE</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM		<ul style="list-style-type: none"> Comme l'option 2
<i>Mécanisme plus efficace de contrôle après mise sur le marché</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM		<ul style="list-style-type: none"> Comme l'option 2 + introduction de la possibilité d'utiliser l'étiquetage électronique afin de procurer de meilleurs outils à la surveillance du marché pour détecter les équipements non conformes.
<i>Procédure de la clause de sauvegarde</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM		<ul style="list-style-type: none"> Comme l'option 2 + dispositions supplémentaires adaptant le recours à la clause de sauvegarde afin de permettre à la Commission de décider de limiter son évaluation au respect de la procédure applicable par l'État membre concerné.
<i>Évaluation de la conformité des produits</i>			
<i>Exigences essentielles</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM – abandon des annexes actuelles de la DEM; respect des exigences de l'OMI ³ transformé en «exigence essentielle».		<ul style="list-style-type: none"> Normes techniques obligatoires, comprenant les exigences obligatoires et non obligatoires de l'OMI ainsi que les normes d'essai européennes et internationales élaborées par les organismes de normalisation européens et internationaux sur la base des exigences de l'OMI.
<i>Notification des organismes d'évaluation de la conformité</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM		<ul style="list-style-type: none"> Comme l'option 2
<i>Procédures d'évaluation</i>	Transposition littérale des		<ul style="list-style-type: none"> Utilisation sélective des modules

³ De cette façon, les exigences, recommandations et orientations non contraignantes seraient exclues de cette exigence essentielle.

<i>de la conformité</i>	dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM	d'évaluation de la conformité, à l'exclusion notamment des modules A et C (correspondant à la possibilité d'effectuer une évaluation de la conformité des produits par des organismes notifiés internes).
<i>Marquage CE</i>	Pas d'alignement, marquage CE remplacé par la marque de la roue de gouvernail	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'alignement, marquage CE remplacé par la marque de la roue de gouvernail
<i>Panoplie de mesures à utiliser dans la législation</i> <i>Obligations incombant aux acteurs de la chaîne de distribution</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptation des obligations incombant aux acteurs de la chaîne de distribution, compte tenu de l'inutilité relative de cibler la faible proportion d'équipements marins réellement mis sur le marché sur le territoire de l'UE. • Fabricants: comme l'option 2 • Importateurs et distributeurs: identification et enregistrement; coopération avec les autorités de surveillance du marché (information, documentation, élimination des risques, etc.)
<i>Harmonisation des définitions et procédures (sauf le marquage CE)</i>	Transposition littérale des dispositions du nouveau cadre législatif dans la DEM	<ul style="list-style-type: none"> • Comme l'option 2
<ul style="list-style-type: none"> • Objectif spécifique n° 2: réduire la durée de transposition des amendements des normes de l'OMI dans les ordres juridiques européen et nationaux, simplifier cette transposition et la clarifier 		
-/-	Pas de transposition dans l'ordre juridique de l'UE; exigences de l'OMI sous la forme d'exigences essentielles directement applicables dans les États membres. Les normes internationales et européennes sont facultatives et donnent lieu à une présomption de conformité.	<ul style="list-style-type: none"> • Transposition des exigences de l'OMI par des règlements d'exécution ou des règlements délégués, qui ne demandent pas de transposition dans les ordres juridiques nationaux. Les normes d'essai (qu'elles soient élaborées par l'OMI ou les organismes de normalisation) sont obligatoires.

5. ANALYSE DES IMPACTS

Le tableau ci-après présente une analyse qualitative globale des incidences économiques, sociales et environnementales prévues.

Tableau 2: analyse qualitative des incidences prévues des options 2 et 3

	<i>Option 2</i>	<i>Option 3</i>
<i>Incidences économiques</i>		
<i>Marché intérieur</i>		
<i>Cadre commun de l'UE</i>	++	++
<i>Mécanisme de contrôle après mise sur le marché plus efficace</i>	++	+++
<i>Procédure de la clause de sauvegarde</i>	++	+++
<i>Évaluation de la conformité des produits</i>	++	+++
<i>Obligations incombant aux acteurs de la chaîne de distribution</i>	-	++
<i>Harmonisation des définitions</i>	=	=
<i>Interprétation et mise en œuvre uniformes des exigences de l'OMI</i>	--	=
<i>Frais d'exploitation et charge administrative</i>		
<i>Opérateurs économiques</i>	++	+++
<i>Organismes notifiés</i>	=	=
<i>PME</i>	+	++
<i>Compétitivité des opérateurs économiques</i>		
<i>Système de contrôle de l'application</i>	++	+++
<i>Traçabilité des produits</i>	+	++
<i>Obligations incombant aux acteurs de la chaîne de distribution</i>	-	=
<i>Évaluation de la conformité</i>	++	+++
<i>Autorités publiques</i>	=	++
<i>Usagers et passagers</i>	=	=
<i>Pays tiers et relations internationales</i>	=	=
<i>Incidences sociales</i>		
<i>Sécurité</i>	++	+++
<i>Pollution</i>		

<i>Pollution marine</i>	++	+++
<i>Stratégie de simplification de l'environnement réglementaire</i>	+	+++

Légende:

- = scénario de référence ou équivalent
- de + à +++ amélioration faible à élevée par rapport au scénario de référence
- de - à - - - détérioration faible à élevée par rapport au scénario de référence

Lorsqu'on les compare à celles du scénario de référence, les incidences des deux options se révèlent positives dans la plupart des cas, surtout en ce qui concerne l'efficacité des mécanismes d'encadrement et de contrôle de l'application (organismes notifiés, surveillance du marché, clause de sauvegarde). Dans ces conditions, les deux options stratégiques conduiraient globalement à davantage de sécurité et à une meilleure protection de l'environnement marin. Le système actuel de transposition des exigences de l'OMI dans les ordres juridiques nationaux bénéficierait dans les deux cas de mécanismes plus rapides et plus performants, centralisés dans l'option 3 et entièrement confiés aux États membres dans l'option 2.

L'option 2 présente toutefois deux inconvénients importants. En premier lieu, le remplacement des annexes actuelles de la directive par une exigence globale de conformité aux exigences techniques et aux normes d'essai internationales applicables nuirait à long terme au bon fonctionnement du marché intérieur, car les différences entre États membres s'accumuleraient inévitablement au fil du temps; la sécurité aussi s'en trouverait affectée, car les États membres ne mettraient pas tous en œuvre avec ponctualité les exigences les plus récentes, tandis qu'un grand nombre d'instruments non contraignants mais d'un grand intérêt produits par l'OMI seraient totalement négligés. En second lieu, l'alignement des obligations incombant aux opérateurs économiques sur le nouveau cadre législatif produirait un surcroît de charge disproportionné, surtout pour les importateurs et les distributeurs: ces acteurs, malgré la faible proportion d'équipements importés dans l'UE, seraient néanmoins tenus de mettre en place une structure administrative aujourd'hui inexistante et dont les retombées positives ne toucheraient pas la majorité des produits concernés par la directive, qui sont directement installés à bord des navires de l'UE dans des chantiers de construction ou de réparation navales situés pour la plupart en dehors du territoire de l'UE.

L'option 3, en revanche, s'avère plus intéressante sur plusieurs points, en raison de ses solutions spécifiques à la DEM, adaptées de manière sélective aux particularités du secteur des équipements marins:

- le recours à des règlements d'exécution ou à des règlements délégués au lieu des annexes actuelles de la directive constitue un mécanisme aussi rapide que la solution envisagée dans l'option 2, sans présenter les inconvénients précités pour le marché intérieur puisque les exigences applicables demeureraient intégralement harmonisées à tout moment; de plus, ce système offre une plus grande sécurité juridique aux opérateurs et est moins coûteux pour les administrations publiques;

- le contrôle de conformité est amélioré grâce à la définition précise des normes d'essai, tandis que la mise en œuvre d'instruments non contraignants de l'OMI procure à l'option 3 un net avantage sur le plan de la sécurité;
- la possibilité de recourir à l'étiquetage électronique renforce l'efficacité de la surveillance du marché et contribue à protéger les DPI des fabricants pour un coût négligeable;
- des charges inutiles sont supprimées grâce à une meilleure adaptation des obligations incombant aux opérateurs économiques;
- un mécanisme de clause de sauvegarde plus simple et plus rapide permet d'éviter des dépenses et un risque de réputation aux fabricants d'équipements conformes.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Sur le plan de l'efficacité, les mesures spécifiques prévues dans le cadre de l'option 3 permettent à la DEM de mieux contribuer à la réalisation de l'objectif général, à savoir garantir le bon fonctionnement du marché intérieur des équipements marins tout en assurant un haut niveau de sécurité en mer et de prévention de la pollution marine, par une meilleure prise en compte des particularités du secteur. Il s'agit principalement des mécanismes renforcés de contrôle de l'application et d'encadrement (meilleure surveillance du marché, clause de sauvegarde simplifiée) et d'un système garantissant la mise en œuvre harmonisée, au sein de l'UE, de toutes les exigences applicables de l'OMI (obligatoires ou non) ainsi que des normes internationales et européennes. De plus, l'option 3 élimine, contrairement à l'option 2, la nécessité de transposer les amendements dans les 27 ordres juridiques des États membres, processus laborieux et source de confusion. Par conséquent, l'option 3 est préférable à l'option 2.

Sur le plan de l'efficacité, l'option 3 offre des solutions moins coûteuses et suppose moins de contraintes administratives que l'option 2 pour les différents intervenants, s'accompagnant de retombées positives plus importantes sur la compétitivité (notamment pour les PME). L'option 3 constitue dès lors la ligne d'action la plus efficace.

En ce qui concerne la cohérence avec les grands objectifs, stratégies et priorités de l'UE, si les deux options sont synonymes de progrès sur les plans de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement marin, ainsi que par la simplification du cadre juridique, c'est l'option 3 qui promet les meilleurs résultats, l'option 2 pouvant laisser à désirer sur le plan du bon fonctionnement du marché intérieur.

Tableau 3: comparaison des options stratégiques

	<i>Efficacité</i>	<i>Efficience</i>	<i>Cohérence</i>
<i>Scénario de référence</i>	<i>non</i>	<i>non</i>	<i>non</i>
<i>Option 2</i>	<i>faible</i>	<i>faible</i>	<i>moyenne</i>
<i>Option 3</i>	<i>élevée</i>	<i>élevée</i>	<i>élevée</i>

Compte tenu des considérations qui précèdent, l'option 3 obtient une appréciation globale supérieure à l'option 2 et constitue, dès lors, l'option privilégiée.

7. SUIVI ET EVALUATION

Dès qu'elle aura été alignée sur le nouveau cadre législatif pour la commercialisation des produits, la DEM profitera pleinement du mécanisme de suivi et d'évaluation lié à ce cadre. Outre cet alignement, des mesures spécifiques ont été prévues pour vérifier l'efficacité de l'action et recueillir les réactions des parties concernées, telles que:

- l'obtention, grâce à la réforme, de données plus informatives en provenance des activités de surveillance du marché et du contrôle par l'État du port. L'EMSA continuera d'affiner la production de statistiques sur la mise en œuvre de la directive et d'organiser des ateliers techniques et des activités de formation avec les États membres;
- les contacts avec les entreprises se poursuivront, notamment sous la forme d'ateliers sur la mise en œuvre de la DEM modifiée;
- renforcement des activités du groupe d'organismes notifiés (groupe MARED);
- enfin, une évaluation ex post sera organisée dans les [5 ans] suivant l'entrée en vigueur du nouveau système.