

Mars 2016

## Les bilans de qualité en pratique: la sécurité des navires de transport de passagers

La présente note d'information se propose d'examiner de plus près comment les bilans de qualité de la Commission fonctionnent dans la pratique, en prenant pour exemple l'étude de la sécurité maritime. Les bilans de qualité sont des outils relativement nouveaux. Ils sont liés au programme de la Commission pour une meilleure réglementation. Le concept de bilan de qualité fait plus spécifiquement partie du programme REFIT et a été introduit en 2010. Il a ensuite encore été développé dans la communication de 2012 pour une [réglementation de l'UE bien affûtée](#)<sup>1</sup>. En théorie, tout acte législatif peut faire l'objet d'un bilan de qualité et, en mai 2015, la Commission a établi pour la première fois des [lignes directrices plus détaillées indiquant comment effectuer un bilan de qualité](#). La Commission gère également un programme glissant de bilans de qualité. Le dernier en date a été publié en mai 2015: [REFIT: situation actuelle et perspectives](#).

Les bilans de qualité diffèrent de l'évaluation en ce qu'ils constituent des "évaluations exhaustives des politiques permettant d'apprécier la cohérence entre les différents domaines de réglementation et au sein de ces derniers et de déterminer si un cadre réglementaire plus large pour l'ensemble d'un domaine d'action est adapté à l'objectif poursuivi"<sup>2</sup>. Ils visent à déterminer l'effet cumulatif de la législation au fil du temps et à débusquer tout chevauchement, lacune ou mesure obsolète. Si leur portée est plus vaste que celle d'une évaluation, ils se fondent toutefois sur les mêmes critères, au nombre de cinq: efficacité, efficacité, cohérence, pertinence et valeur ajoutée européenne<sup>3</sup>.

Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union: Commission des transports et du tourisme (TRAN)

### Directives ayant fait l'objet d'un bilan de qualité:

- Directive [2009/45/CE](#) (Règles et normes de sécurité pour les navires à passagers), adoptée en séance plénière le [21 octobre 2008](#). Cette directive abroge la directive 1998/18/CE, qui devait être transposée d'ici le 31 janvier 2004;
- La directive [2003/25/CE](#) (Sécurité maritime: prescriptions spécifiques de stabilité applicables aux navires rouliers à passagers) adoptée en séance plénière le [7 novembre 2002](#) et devant être transposée d'ici le 17 novembre 2004;
- La directive [1999/35/CE](#) (Sécurité maritime: conditions d'exploitation des transbordeurs rouliers et des engins à passagers à grande vitesse), adoptée en séance plénière le [10 mars 1999](#) et devant être transposée d'ici le 1<sup>er</sup> décembre 2000; et
- La directive [98/41/CE](#) (Sécurité maritime: enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers) adoptée en séance plénière le [11 mars 1998](#), l'ensemble de la législation devant être transposé d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

<sup>1</sup> COM(2012)0746.

<sup>2</sup> Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): situation actuelle et perspectives (COM(2014)368).

<sup>3</sup> Pour un aperçu des plans d'évaluation de la Commission, voir [L'évaluation à la Commission européenne: Liste de contrôle évolutive et état des lieux](#), Service de recherche du Parlement européen, décembre 2015.

# 1. Contexte

## 1.1. Législation en matière de sécurité maritime

La législation en matière de sécurité maritime a des effets dans différents domaines, Vingt-trois États membres sur vingt-huit étant des pays côtiers, les conséquences des accidents maritimes sont particulièrement importantes. D'une façon générale, les normes en matière de sécurité maritime sont élaborées au niveau international au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI). La convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) est le traité le plus important dans le domaine de la sécurité maritime. Cependant, l'Union européenne et le droit national cohabitent dans des domaines où les normes internationales sont réputées insuffisantes ou bien ne sont pas applicables.

Le droit en matière de sécurité maritime a souvent été élaboré à la suite d'accidents maritimes et le droit de l'Union ne fait pas exception à la règle. Dans les années 1990, après plusieurs accidents et marées noires, la Commission a entrepris de légiférer dans ce domaine et de transposer les normes internationales dans le droit de l'Union. S'en sont suivies des directives dans les domaines de la formation des gens de mer<sup>4</sup>, des équipements marins<sup>5</sup>, du contrôle par l'État du port<sup>6</sup> et de la sécurité des navires de transport de passagers<sup>7</sup>. Outre ces directives, trois paquets sur la sécurité maritime ont également été adoptés depuis le début des années 2000.

Le [premier paquet](#) (le paquet Erika I) a notamment renforcé les dispositions juridiques relatives à l'inspection des navires et mis en place un système de refus d'accès des navires non conformes aux ports de l'Union européenne. Le [deuxième paquet](#) a introduit un système de suivi du trafic des navires et d'information et a créé [l'Agence européenne pour la sécurité maritime \(AESA\)](#). L'AESA fournit à l'Union un soutien technique et contribue à l'élaboration et à l'application de la législation de l'Union en matière de sûreté maritime, de pollution par les navires et de sécurité maritime. Le [troisième paquet sur la sécurité maritime](#) était axé sur l'augmentation des inspections et sur un meilleur suivi des navires battant pavillon des États membres de l'Union, et abordait la question des lieux de refuge pour les navires en détresse.

## 1.2. Législation de l'Union en matière de sécurité des navires

La législation en la matière est relativement étendue et concerne un certain nombre de navires, notamment les navires de transport de passagers, les navires de pêche et les pétroliers. Elle est étroitement liée à d'autres domaines, comme celui des inspections de sécurité et des contrôles portuaires, et est également utilisée pour l'application des normes internationales. S'agissant de la sécurité des navires de transport de passagers, la législation principale est liée à la directive [2009/45/CE](#), qui porte sur les navires de transport de passagers utilisés pour les voyages nationaux, et ne relève donc pas de normes internationales. Parmi les textes importants figurent également la directive [98/41/CE](#), relative à l'enregistrement des passagers, et le règlement (CE) n° [3051/95](#), qui vise à garantir l'exploitation en toute sécurité des transbordeurs rouliers de passagers<sup>8</sup>, à savoir des navires conçus pour transporter des véhicules pouvant être conduits au moment de l'embarquement et du débarquement.

## 1.3. Position du Parlement européen

Le Parlement a participé activement à l'élaboration de la législation en matière de sécurité maritime, notamment au travers de plusieurs résolutions dans lesquelles il demandait une amélioration de la sécurité à la suite des marées noires survenues en 2000 et en 2002. En 2002, le Parlement a créé une commission

---

<sup>4</sup>La directive 94/58/CE.

<sup>5</sup> La directive 96/98/CE.

<sup>6</sup> La directive 95/21/CE.

<sup>7</sup> Voir page 2 de la présente note d'information pour plus d'informations sur la législation de l'UE en matière de sécurité maritime.

<sup>8</sup> Voir [AESA](#) et [Transports maritimes: règles de trafic et de sécurité](#).

temporaire (MARE) chargée d'étudier comment améliorer la sécurité maritime, laquelle a formulé un certain nombre de recommandations dont il a été tenu compte par la suite dans la législation en matière de sécurité maritime, notamment dans le [troisième paquet sur la sécurité maritime](#)<sup>9</sup>. Le Parlement a ensuite commandé une [évaluation d'impact ex-post externe](#), présentée à la commission des transports et du tourisme (TRAN) en janvier 2015, afin d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité du troisième paquet sur la sécurité maritime. Le rapport a conclu qu'aucun effet indésirable imputable à la législation n'avait été déterminé et que la majorité des résultats opérationnels immédiats escomptés avaient été obtenus. Citons notamment: une transparence accrue dans l'exploitation des navires, une meilleure connaissance du trafic maritime et une coopération plus étroite entre les États membres dans le cadre des enquêtes après un accident.

## 2. Objectif et champ d'application du bilan de qualité

La législation en matière de sécurité des navires est vaste et souvent liée aux normes internationales, qui président souvent à son élaboration. Le premier défi, qui est aussi le plus important, consiste donc à définir le champ d'application du bilan de qualité. De cette définition dépendront toutes les conclusions à venir.

Le raisonnement de la Commission concernant ce bilan tient à la nature fragmentée de la législation, souvent adoptée après de graves accidents. Cela dit, la nécessité de moderniser la législation, précédemment reconnue, a également joué un grand rôle. Les questions essentielles portent donc sur le fait de savoir si la législation en matière de sécurité des navires de transport de passagers offre un ensemble cohérent de normes de sécurité pour tous les passagers, si elle a permis une concurrence loyale et si elle a accru la mobilité à l'intérieur de l'Union dans le secteur maritime.

Le choix s'est porté sur quatre directives pour ce bilan (voir plus bas pour plus d'informations), lesquelles avaient déjà fait l'objet d'une [évaluation](#) en 2011, qui ne portait toutefois que sur quatre pays. Le rapport de bilan de qualité ne comprenait aucune discussion quant à l'examen éventuel d'autres actes législatifs ou d'un champ d'application différent ni, si tel avait été le cas, pourquoi ils n'avaient pas été retenus. La Commission a mis sur pied un groupe de pilotage interne<sup>10</sup> chargé de prodiguer des conseils et d'apporter sa contribution tout au long de l'évaluation, comme le prévoient les lignes directrices pour une meilleure réglementation. Les nouvelles lignes directrices, entrées en vigueur après le début de ce bilan de qualité, prévoyaient qu'une feuille de route devrait être publiée avant le bilan de qualité afin que les parties intéressées puissent apporter des informations. Cependant, comme aucune feuille de route n'a précédé ce bilan de qualité, il n'a pas été possible de recueillir les contributions des parties intéressées en ce qui concerne le champ d'application du projet.

C'est la directive [2009/45/CE](#) qui, pour de nombreuses raisons, a été au cœur du bilan de qualité. La plupart des données présentées dans le rapport ainsi que dans l'étude qui l'accompagne et dans les précédentes évaluations concernent cette directive, qui est cependant moins présente dans les recommandations finales. La directive 2009/45 introduit un niveau uniforme de sécurité pour les passagers qui entreprennent un voyage national. Elle s'applique en particulier aux navires de 24 mètres et au-delà, faits d'acier ou équivalents, ainsi qu'aux engins à passagers à grande vitesse. Elle couvre moins d'un tiers des navires à passagers de la navigation intérieure (28 %), sachant que ces navires représentent 64 % du nombre total de

---

<sup>9</sup> COM(2005)0585.

<sup>10</sup> La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (EMPL), la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME (GROW), la direction générale de la recherche et de l'innovation (RTD), le Centre commun de recherche (JRC), la direction générale de la justice et des consommateurs (JUST), la direction générale de l'environnement (ENV), la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (MARE), le service juridique (SJ) et le Secrétariat général (SG) ont été conviés aux réunions du groupe de pilotage.

passagers de l'Union européenne<sup>11</sup>. Alors que la majeure partie du trafic de navires de transport de passagers s'effectue principalement en mer Méditerranée, la proportion de navires relevant de la directive 2009/45/CE est plus équitablement répartie, 46 % des voyages nationaux ayant lieu en mer Méditerranée et 35 % en mer du Nord et dans la Manche<sup>12</sup>.

La directive [2003/25/CE](#) s'attache aux exigences supplémentaires en matière de stabilité pour les navires rouliers afin de contrer les effets de l'accumulation d'eau sur les ponts. La directive [1999/35/CE](#) décrit le processus relatif à la série d'études obligatoires pour les navires rouliers et les engins à grande vitesse naviguant à partir et à destination des ports des États membres. Elle requiert que les États d'accueil des navires vérifient les certificats de sécurité délivrés par l'État du pavillon sont valides. Enfin, la directive [1998/41/CE](#) vise à garantir l'efficacité des opérations de recherche et de sauvetage. Elle dispose que les données passagers doivent être communiquées au capitaine du navire et consignées dans le registre des passagers de la compagnie ou dans un dispositif équivalent à terre. La législation s'applique aux navires de transport de passagers naviguant à partir ou à destination d'un État membre, avec quelques exceptions en ce qui concerne la longueur du voyage (à savoir 20 milles ou plus).

Selon le rapport, trois autres directives, qui ne sont pas incluses dans le bilan de qualité, créent des chevauchements avec deux des directives en cours d'évaluation. La directive [2009/16/CE](#) recouvrait la directive 1999/35/CE pour ce qui est des visites obligatoires, tandis que la directive [2002/59/CE](#) et la directive [2010/65/UE](#) prévoyaient des exigences de rapport plus récentes que celles de la directive 1998/41/CE. Sachant que les chevauchements sont principalement évoqués dans les conclusions relatives à une éventuelle simplification, le rapport aurait dû être plus clair quant aux raisons pour lesquelles ces directives étaient exclues du champ d'application du bilan de qualité.

### 3. Conclusions

Le [paquet pour une meilleure réglementation](#) de 2015 comprenait une [boîte à outils](#) destinée à garantir le respect des bonnes pratiques. En matière d'évaluations et de bilans de qualité, il présente le document de travail (SWD) comme étant leur point d'orgue, en ce qu'il résumerait les résultats définitifs du bilan de qualité de façon transparente. Ce document pourrait s'appuyer aussi bien sur le travail d'un sous-traitant externe que sur une analyse de la Commission produite en interne, ce qui signifie qu'il reviendra en dernier lieu à la Commission de se prononcer sur la présentation des données. Bien que les lignes directrices insistent sur l'importance de référencer clairement les données, il peut souvent s'avérer difficile de savoir si une donnée provient des recherches menées en interne ou de celles menées en externe, et s'il s'agit de données quantitatives, comme les statistiques fournies par les États membres, ou bien de données qualitatives, comme les entretiens avec certaines parties intéressées. Dans le cas du bilan de qualité qui nous occupe, des références plus claires concernant les sources auraient pu être fournies de façon plus cohérente tout au long du rapport.

Globalement, le bilan de qualité parvient à la conclusion selon laquelle le cadre juridique était adéquat, même s'il restait une marge de simplification et de clarification. Pour ce qui est des cinq critères d'évaluation, la législation a généralement été considérée comme efficiente et efficace puisque les accidents ont été relativement rares et que le coût de la réglementation de l'Union n'a pas différé de façon substantielle de celui de la législation nationale. En outre, les normes de l'Union ont fourni aux États membres un cadre rationnel qu'il leur aurait fallu remplacer par des normes nationales ou internationales s'ils n'en avaient pas disposé. Il fait également observer que les inspections les plus strictes des navires

---

<sup>11</sup> Tractebel Engineering, étude d'accompagnement du bilan de qualité: Évaluation de la législation en matière de sécurité des navires de transport de passagers, commandée par la Commission européenne, août 2015.

<sup>12</sup> Tractebel Engineering, étude d'accompagnement du bilan de qualité: Évaluation de la législation en matière de sécurité des navires de transport de passagers, commandée par la Commission européenne, août 2015.

rouliers à passagers, tels que prévus par la législation de l'Union, se sont révélées nécessaires, les données ayant montré que ces navires étaient plus susceptibles d'avoir un accident que les autres navires de transport de passagers. Il est donc parvenu à la conclusion selon laquelle la législation de l'Union était adaptée à l'objectif poursuivi.

Cependant, après un examen plus approfondi des résultats, il apparaît que les données ne sont pas toujours suffisamment claires ni solides pour en conclure que tel est le cas.

Ainsi, pour ce qui est de l'existence d'un marché intérieur, il ressort du rapport d'adéquation que le changement de pavillon était le meilleur indicateur d'un marché sans barrières. En effet, un navire certifié conformément à la directive 2009/45/CE peut se rendre dans un autre pays sans modifications. Les données ont montré que les changements de pavillon avaient nettement augmenté (+ 400 %) depuis l'entrée en vigueur de la directive en 1998. Cependant, des recherches plus approfondies auraient été nécessaires pour déterminer si la directive pouvait être considérée comme le facteur décisif d'une telle augmentation. La comparaison se contente d'examiner les changements de pavillon avant et après 1998 afin d'étudier si d'autres événements pouvaient expliquer l'augmentation de ces changements et déterminer quelles années la plupart d'entre eux avaient eu lieu. En réalité, si les changements de pavillon avaient augmenté, seuls 2 % du total des navires de transport de passagers exerçaient leurs activités dans un État différent de celui du pavillon<sup>13</sup>.

En ce qui concerne le coût des études, l'étude s'est appuyée sur des données très différentes fournies par les États membres. Ce qui signifie que les estimations des coûts n'étaient pas tout à fait fiables. Les régimes de visites et d'inspections ont impliqué des coûts considérables pour les propriétaires de navires. Cependant, comme il n'existe que les dispositions de l'Union européenne, il n'a pas été possible de comparer ces coûts avec ceux que supposerait une législation nationale. Dans d'autres domaines, comme celui de l'exemption et des ententes d'équivalence, le processus pourrait être comparé à SOLAS, qui est à la fois moins coûteux mais aussi moins strict.

Il était également important de savoir dans quelle mesure la législation de l'Union avait entraîné une amélioration de la sécurité. Les données disponibles concernant les accidents ont montré que le nombre d'accidents était plus faible pour les navires ne relevant pas du champ d'application de la directive, mais que le nombre de blessés et de décès était similaire. Il ressort donc des données disponibles que davantage de blessés graves étaient dénombrés lors d'accidents ne relevant pas de la directive. Le vrai problème, cependant, résidait surtout dans le fait que les données n'avaient été recueillies qu'à partir de 2011, ce qui signifie que l'on ne disposait pas de données suffisantes permettant de tirer des conclusions fiables quant aux tendances en matière d'accidents. Certains chiffres sont si bas (comme le nombre de décès) que tout changement pourrait influencer considérablement sur les conclusions. En outre, il ne semble pas que l'on ait procédé à des comparaisons entre des éléments comparables, compte tenu des différences entre les navires et leurs trajets, à savoir selon leur proximité par rapport au rivage. Le sous-traitant chargé de l'étude d'accompagnement a également indiqué un manque global de recherches empiriques concernant le rapport entre législation et accidents.

## **4. Méthodologie**

### **4.1. Qualité des données**

Pour une évaluation ou un bilan de qualité dignes de ce nom, il est essentiel que les données soient de bonne qualité et que l'on puisse en tirer des conclusions fiables. Le manque de données disponibles ayant

---

<sup>13</sup> Ce pourcentage, s'il est faible, était toutefois considéré comme une bonne indication du fait que les marchés n'étaient pas protégés (il convient de noter que trois pays n'ont pas répondu à cette question, à savoir le Royaume-Uni, les Pays-Bas et Chypre). Les chiffres sont tirés de l'étude d'accompagnement de Tractebel.

nui aux évaluations précédentes, l'accent a été mis sur la collecte des données. Il a été demandé aux États membres de fournir une série d'informations liées à leur flotte nationale et à l'application des quatre directives. L'AESM et Eurostat ont également été priés de communiquer les données dont ils disposaient. Les données supplémentaires, couplées à l'analyse coût-avantages, ont montré qu'il était possible de broser un tableau plus fidèle de la charge réglementaire et du marché intérieur.

Bien que la disponibilité des données se soit considérablement améliorée, en particulier pour ce qui est des données de base (avant et après l'entrée en vigueur des directives) et de la comparaison de données similaires, des problèmes de fiabilité des résultats n'en demeurent pas moins. Le bilan de qualité a clairement établi ce manque de données de base. Il a également fait état des tentatives de comparaison avec des juridictions pertinentes en dehors de l'Union, peu concluantes en raison de l'insuffisance des données disponibles.

## **4.2. Évaluations et études antérieures**

Le bilan de qualité s'est appuyé sur deux recherches précédentes commandées par la Commission, ainsi que sur une étude d'accompagnement spécifique en matière d'adéquation. C'est de cette dernière étude dont sont tirés la plupart des éléments.

Les deux précédentes études employaient une méthodologie similaire à celle de l'étude d'accompagnement du bilan de qualité mais leur champ d'application était plus restreint, notamment parce que tous les États membres n'avaient pas répondu aux questionnaires. L'[évaluation de 2011](#) de la législation relative aux navires de transport de passagers<sup>14</sup> examinait les mêmes quatre directives que le bilan de qualité, même si elle se concentrait sur une étude fouillée de quatre pays, alors que [l'étude accompagnant l'analyse d'impact](#) se contentait d'évaluer la directive 2009/45/CE. En dépit des différences existant entre les solutions proposées par les deux études par rapport à l'étude du bilan de qualité, les problèmes soulevés dans la précédente recherche ont été réexaminés dans le bilan de qualité.

L'ensemble des données quantitatives utilisées pour l'étude, ainsi que les entretiens avec les parties intéressées, sont tirés de [l'étude d'accompagnement du bilan de qualité: Évaluation de la législation en matière de sécurité des navires de transports de passagers](#), réalisée en 2015. L'étude en question s'est révélée claire et approfondie, et faisait état des incertitudes. Pour ce qui est de l'indépendance, il convient de remarquer que la Commission a largement contribué à certains aspects de la recherche, à savoir à la conception de l'outil de collecte des données, et qu'elle a mené une partie des entretiens avec les parties intéressées. Une telle participation de la Commission est probablement due au fait que par le passé, les chercheurs externes peinaient à obtenir des réponses de la part des administrations nationales. Cela dit, la Commission aurait pu exposer plus clairement les raisons de sa participation.

L'avantage d'utiliser un document de travail de la Commission (SWD) réside dans le fait que toutes les données sont recueillies et résumées dans un seul et même document, et que ces mêmes données y sont évaluées à l'aune des cinq critères d'évaluation. Cela signifie que les études d'accompagnement sont utilisées pour recueillir des données en vue de l'évaluation mais pas pour tenter d'orienter l'évaluation en tant que telle. Ainsi, les études sur lesquelles se fonde le rapport du SWD pourraient ne pas toujours être prévues pour répondre aux questions spécifiques de l'évaluation.

## **4.3. Consultation des parties intéressées**

Les avis des parties intéressées sont pris en compte aussi bien par la recherche que lors des consultations<sup>15</sup>. D'après le résultat des consultations, il est clairement apparu que la question de la charge administrative

---

<sup>14</sup> Grimaldi e Associati, PassengerShip Safety Legislative Review, commande de la Commission, avril 2011.

<sup>15</sup> [Examen à mi-parcours/Livre blanc transports 2011](#) (2011)

était essentielle aux yeux de certaines parties intéressées, ainsi que d'autres questions abordées par l'étude, notamment la question de savoir si la législation de l'Union influait sur le choix des matériaux du navire<sup>16</sup>. Le caractère représentatif de l'avis des parties intéressées est toutefois moins clair, tout comme la façon dont le retour d'informations qu'ils ont fourni a été prise en compte dans l'ensemble du bilan de qualité. Bien souvent, ce sont les mêmes parties intéressées qui ont participé aux différents aspects de la recherche et des consultations, avec pour conséquence un risque de doublons. Cette démarche eût été utile si la méthodologie utilisée pour analyser les données qualitatives et le rôle de celles-ci dans l'ensemble du rapport avait été exposée plus clairement.

#### **4.4. Analyse coûts-avantages**

L'analyse coûts-avantages a été menée dans l'étude d'accompagnement. Elle s'appuyait sur les lignes directrices de l'Union européenne en matière d'analyse coûts-avantages<sup>17</sup>, ainsi que sur la méthode des coûts standard<sup>18</sup>. Le bilan de qualité s'est principalement attaché à l'analyse comparative des coûts plutôt que sur celle des avantages. L'analyse comprenait les coûts directs (charges, coûts de mise en conformité technique, coûts administratifs) et les coûts liés à l'exécution, mais excluait les coûts indirects. L'analyse coûts-avantages a été menée dans certains domaines considérés comme essentiels, à savoir: les charges réglementaires liées à la construction des navires et à leur exploitation; les certificats et les inspections; les exemptions et les ententes d'équivalence; et le processus de mise à jour de la législation conformément aux exigences internationales. La méthode, les résultats et les éventuelles faiblesses de l'analyse ont été clairement exposés dans le rapport. Pour ce qui est des faiblesses, le principal problème soulevé concernait les différences entre les données fournies par les États membres. Les raisons de cette disparité entre les États membres n'est pas tout à fait claire. Le rapport suggérait même que cet état de fait pouvait peut-être s'expliquer par les différences d'interprétation concernant les coûts que les États membres devraient exposer, ce qui rendrait l'analyse comparative moins fiable. Quoi qu'il en soit, comme le rapport l'indique, cela signifie que l'incertitude relative aux résultats présentés dans l'analyse coûts-avantages est plutôt élevée.

#### **4.5. Le rôle de la Commission européenne**

Outre la mise au point des outils quantitatifs destinés aux administrations nationales, la Commission a également réalisé l'analyse des données relatives aux accidents et un examen de la législation. L'analyse juridique a révélé des lacunes et des incohérences entre les directives. Le sous-traitant a quant à lui mené une analyse comparative entre les législations nationales et de l'Union européenne. Cette analyse, enrichie du retour d'information des parties intéressées sur les chevauchements juridiques et sur des solutions pragmatiques, semble avoir présidé à de nombreuses conclusions du rapport. D'une façon générale, la Commission a joué un rôle relativement actif dans la production et la présentation des données.

### **5. Suivi du bilan de qualité par la Commission**

À titre de suivi du bilan de qualité et sur la base de ce dernier, la Commission a publié, en décembre 2015, une [feuille de route](#) contenant des propositions visant à simplifier la législation liée à la sécurité maritime, parmi lesquelles figurent des clarifications et des mises à jour assez simples ainsi que des propositions potentiellement davantage sujettes à caution pour certains États membres. Certaines suggestions de simplification visent à combler des lacunes ou à remédier à des chevauchements entre les directives en cours de révision et d'autres directives non prises en compte par le bilan de qualité. La proposition visant à

---

[Consultation on a review of EU passenger ship safety legislation](#) (2012)

<sup>16</sup> D'aucuns affirment que le nombre de navires en aluminium a augmenté à cause de la législation de l'Union, mais l'étude montre que la plupart des pays considéraient déjà l'aluminium comme un équivalent de l'acier. Il est ainsi impossible de conclure à une influence de la législation de l'Union en la matière.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_52\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_52_en.htm)

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_53\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_53_en.htm)



garantir que tous les navires en aluminium soient équivalents à ceux en acier va à l'encontre des souhaits des États membres qui appliquent actuellement la législation nationale en matière de navires en aluminium. Le bilan de qualité a montré que la construction de navires en aluminium ne présentait pas plus d'avantages économiques que la construction de navires en acier, comme le prétendaient certaines parties intéressées, et que, de fait, la plupart des pays considéraient l'aluminium comme l'équivalent de l'acier au titre de la directive 2009/45/CE. Certains États membres souhaitaient également disposer de lignes d'orientation pour tous les petits navires, alors que la feuille de route suggère d'exclure les petits navires de transport de passagers en acier<sup>19</sup> du champ d'application de la directive précitée. De fait, l'évaluation de 2011 avait demandé que le champ d'application de la directive soit étendu à tous les navires, quelle que soit leur taille. Les conclusions divergentes présentées dans les rapports auraient peut-être dû être exposées plus clairement dans le bilan de qualité.

## 6. Conclusions

Il apparaît clairement que le bilan de qualité a tout particulièrement mis l'accent sur l'évaluation la plus approfondie possible des données disponibles. Cependant, le manque de données reste un problème et même s'il n'est pas fait secret de cette situation, certaines des conclusions, notamment en ce qui concerne les accidents ou les changements de pavillon, auraient pu être plus nuancées compte tenu du relatif manque de fiabilité des données. L'on ne sait pas exactement dans quelle mesure un tel manque de fiabilité affecte les conclusions générales du rapport. On ignore en particulier si leur portée aurait été plus vaste avec des données de meilleure qualité.

Les conclusions finales concernant les simplifications sont relativement claires, étant donné qu'elles indiquent les chevauchements et les exigences dépassées, même si d'autres questions plus ardues sont abordées de façon plus superficielle. Tel est le cas en particulier des accidents, pour lesquels des données plus nombreuses et plus fiables concernant le rôle de la législation de l'Union européenne dans l'amélioration de la sécurité des passagers seraient très utiles. Comme le rapport l'indique, il est nécessaire de mettre en place des systèmes de collecte des données et de suivi plus efficaces si l'on veut parvenir à des évaluations de suivi de la mise en œuvre.

Alors que l'objet du bilan de qualité obéissait à une logique claire, le fait que les mêmes directives aient déjà été examinées précédemment dans une autre évaluation met à mal l'idée selon laquelle un bilan de qualité est d'ampleur plus vaste qu'une évaluation. Il serait utile d'opérer une distinction plus nette entre évaluations et bilans de qualité, et de parvenir à une plus grande transparence pour ce qui est des décisions initiales relatives à la définition du champ d'application. À mesure que les bilans de qualité deviendront courants, le recours à une feuille de route initiale et aux retours d'information des parties intéressées permettra peu à peu de régler ce problème.

---

Pour contacter l'unité "Cycle politique", veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: [EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu](mailto:EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu)

Rédaction achevée en février 2016 Bruxelles © Union européenne, 2016.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/home.html> (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)

---

<sup>19</sup> Navires en-deçà de 24 mètres ou équivalents.