



### Sommaire

#### I Résolutions, recommandations et avis

##### AVIS

##### Comité économique et social européen

##### 537<sup>e</sup> session plénière du CESE, 19.9.2018-20.9.2018

2018/C 440/01	Avis du Comité économique et social européen sur «L'intelligence artificielle: anticiper ses impacts sur le travail pour assurer une transition équitable» (avis d'initiative) . . . . .	1
2018/C 440/02	Avis du Comité économique et social européen intitulé «Confiance, respect de la vie privée et sécurité pour les consommateurs et les entreprises dans l'internet des objets» (avis d'initiative) . . . . .	8
2018/C 440/03	Avis du Comité économique et social européen sur «Des indicateurs mieux adaptés pour évaluer les objectifs de développement durable — la contribution de la société civile» (avis d'initiative) . . . . .	14
2018/C 440/04	Avis du Comité économique et social européen sur «La contribution des zones rurales d'Europe à 2018, l'Année européenne du patrimoine culturel en vue de garantir la durabilité et la cohésion entre zones urbaines et zones rurales» (avis d'initiative) . . . . .	22
2018/C 440/05	Avis Comité économique et social européen sur «L'impact de la subsidiarité et de la surréglementation sur l'économie et l'emploi» (avis exploratoire à la demande de la présidence autrichienne) . . . . .	28
2018/C 440/06	Avis du Comité économique et social européen sur «L'écart numérique entre les hommes et les femmes» (avis exploratoire à la demande du Parlement européen) . . . . .	37

2018/C 440/07	Avis du Comité économique et social européen sur «La bioéconomie — Contribution à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie, ainsi que des objectifs de développement durable des Nations unies» (avis exploratoire) . . . . .	45
---------------	---	----

III Actes préparatoires

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

**537<sup>e</sup> session plénière du CESE, 19.9.2018-20.9.2018**

2018/C 440/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'intelligence artificielle pour l'Europe» [COM(2018) 237 final] . . . . .	51
2018/C 440/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Permettre la transformation numérique des services de santé et de soins dans le marché unique numérique; donner aux citoyens les moyens d'agir et construire une société plus saine» [COM(2018) 233 final] .	57
2018/C 440/10	Avis du Comité économique et social européen sur a) la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE» [COM(2018) 184 final — 2018/0089 (COD)] et sur b) la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993, la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'Union européenne» [COM(2018) 185 final — 2018/0090 (COD)] . . . . .	66
2018/C 440/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Un agenda européen renouvelé dans le domaine de la recherche et de l'innovation — L'occasion pour l'Europe de façonner son avenir» (Contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 16 mai 2018 à Sofia) [COM(2018) 306 final] . . . . .	73
2018/C 440/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 596/2014 et le règlement (UE) 2017/1129 en ce qui concerne la promotion du recours aux marchés de croissance pour les PME» [COM(2018) 331 final — 2018/0165 (COD)] . . . . .	79
2018/C 440/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité» [COM(2018) 336 final — 2018/0168 (COD)] . . . . .	85
2018/C 440/14	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route, modifiant le règlement (UE) 2018/... et abrogeant les règlements (CE) n° 78/2009, (CE) n° 79/2009 et (CE) n° 661/2009» [COM(2018) 286 final — 2018/0145 COD] . . . . .	90
2018/C 440/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil complétant la législation de l'Union européenne en matière de réception par type en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union» [COM(2018) 397 final — 2018/0220 (COD)] . . . . .	95
2018/C 440/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 469/2009 concernant le certificat complémentaire de protection pour les médicaments» [COM(2018) 317 final — 2018/0161 (COD)]	100

2018/C 440/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification et rectification du règlement (UE) n° 167/2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers» [COM(2018) 289 <i>final</i> — 2018/0142 (COD)] . . . . .	104
2018/C 440/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions “Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d’agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027”» [COM(2018) 321 <i>final</i> ], la «Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027» [COM(2018) 322 <i>final</i> /2 — 2018/0166 (APP)], la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l’Union européenne» [COM(2018) 325 <i>final</i> — 2018/0135 (CNS)], la «Proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l’assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés, sur le système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne et sur les déchets d’emballages en plastique non recyclés ainsi qu’aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie» [COM(2018) 326 <i>final</i> — 2018/0131 (NLE)], la «Proposition de règlement du Conseil portant mesures d’exécution du système des ressources propres de l’Union européenne» [COM(2018) 327 <i>final</i> — 2018/0132 (APP)] et sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres venant de la taxe sur la valeur ajoutée» [COM(2018) 328 <i>final</i> — 2018/0133 (NLE)] . . . . .	106
2018/C 440/19	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à l’objectif “Coopération territoriale européenne” (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur» [COM(2018) 374 <i>final</i> — 2018/0199 (COD)] . . . . .	116
2018/C 440/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d’un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier» [COM(2018) 373 <i>final</i> — 2018/0198 (COD)] . . . . .	124
2018/C 440/21	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail» [COM(2018) 131 <i>final</i> — 2018/0064 (COD)] . . . . .	128
2018/C 440/22	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à l’accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale» [COM(2018) 132 <i>final</i> ] . . . . .	135
2018/C 440/23	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil “Adapter la politique commune de visas aux nouveaux défis”» [COM(2018) 251 <i>final</i> ] et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)» [COM(2018) 252 <i>final</i> — 2018/0061 (COD)] . . . . .	142
2018/C 440/24	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l’exposition à des agents cancérogènes ou mutagènes au travail» [COM(2018) 171 <i>final</i> — 2018/0081 (COD)] . . . . .	145
2018/C 440/25	Avis du Comité économique et social européen sur la «Recommandation du Conseil sur le renforcement de la coopération contre les maladies à prévention vaccinale» [COM(2018) 244 <i>final</i> — SWD(2018) 149 <i>final</i> ] . . . . .	150
2018/C 440/26	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 767/2008, le règlement (CE) n° 810/2009, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2016/399, le règlement (UE) 2018/... [règlement sur l’interopérabilité] et la décision 2004/512/CE et abrogeant la décision 2008/633/JAI du Conseil» [COM(2018) 302 <i>final</i> ] . . . . .	154

2018/C 440/27	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union européenne dans la chaîne alimentaire, modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 [relatif à la législation alimentaire générale], la directive 2001/18/CE [relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement], le règlement (CE) n° 1829/2003 [concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés], le règlement (CE) n° 1831/2003 [relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux], le règlement (CE) n° 2065/2003 [relatif aux arômes de fumée], le règlement (CE) n° 1935/2004 [concernant les matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires], le règlement (CE) n° 1331/2008 [établissant une procédure d'autorisation uniforme pour les additifs, enzymes et arômes alimentaires], le règlement (CE) n° 1107/2009 [concernant les produits phytopharmaceutiques] et le règlement (UE) 2015/2283 [relatif aux nouveaux aliments]» [COM(2018) 179 <i>final</i> — 2018/0088 (COD)] . . . . .	158
2018/C 440/28	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire» [COM(2018) 173 <i>final</i> ] . . . . .	165
2018/C 440/29	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un plan pluriannuel pour les stocks halieutiques dans les eaux occidentales et les eaux adjacentes ainsi que pour les pêcheries exploitant ces stocks, modifiant le règlement (UE) 2016/1139 établissant un plan pluriannuel pour la mer Baltique et abrogeant les règlements (CE) n° 811/2004, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007 et (CE) n° 1300/2008» [COM(2018) 149 <i>final</i> — 2018/0074 (COD)] . . . . .	171
2018/C 440/30	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un programme pluriannuel de rétablissement du stock d'espadon de la Méditerranée et modifiant les règlements (CE) n° 1967/2006 et (UE) 2017/2107» [COM(2018) 229 <i>final</i> — 2018/0109 (COD)] . . . . .	174
2018/C 440/31	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne» [COM(2018) 238 <i>final</i> — 2018/0112 (COD)] . . . . .	177
2018/C 440/32	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Lutter contre la désinformation en ligne: une approche européenne» [COM(2018) 236 <i>final</i> ] . . . . .	183
2018/C 440/33	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et abrogeant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014» [COM(2018) 438 <i>final</i> — 2018/0228 (COD)] . . . . .	191
2018/C 440/34	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation, pour la protection de l'euro contre le faux-monnayage pour la période 2021-2027 (programme Pericles IV)» [COM(2018) 369 <i>final</i> — 2018/0194(CNS)] . . . . .	199

## I

*(Résolutions, recommandations et avis)*

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

537<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE, 19.9.2018-20.9.2018**Avis du Comité économique et social européen sur «L'intelligence artificielle: anticiper ses impacts sur le travail pour assurer une transition équitable»****(avis d'initiative)**

(2018/C 440/01)

Rapporteuse: **Franca SALIS-MADINIER**

Décision de l'assemblée plénière	15.2.2018
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	183/1/2
(pour/contre/abstentions)	

**1. Conclusions et recommandations**

1.1. L'intelligence artificielle (IA) et la robotique vont élargir et amplifier les effets de la digitalisation de l'économie sur les marchés du travail<sup>(1)</sup>. De tout temps, le progrès technique a eu une influence sur le travail et l'emploi, nécessitant des formes nouvelles d'encadrement social et sociétal. Le CESE est persuadé que le développement technologique peut contribuer au progrès économique et social. Mais il estime qu'il serait erroné d'en négliger les effets globaux sur la société. Dans le monde du travail, l'IA va élargir et amplifier la portée de l'automatisation des emplois<sup>(2)</sup>. C'est pourquoi le CESE souhaite contribuer à la préparation des transformations sociales qui accompagneront l'essor de l'IA et de la robotique par un renforcement et un renouvellement du modèle social européen.

1.2. Le CESE tient à souligner les potentialités de l'IA et de ses applications, en particulier dans les domaines des soins de santé, de la sécurité dans les transports et l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de l'anticipation des menaces en matière de cybersécurité. L'Union européenne, les gouvernements et les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer pour exploiter pleinement les bénéfices que l'IA peut apporter, en particulier aux personnes porteuses de handicap, à mobilité réduite, ainsi qu'aux personnes âgées et aux malades chroniques.

<sup>(1)</sup> Acemoglu, D., Restrepo, P. (2018), «Artificial Intelligence, Automation and Work», NBER Working Paper 24196, January 2018. Voir aussi: Conseil d'orientation pour l'emploi (2017), Automatisation, numérisation et emploi. (Tome 1) ([www.coe.gouv.fr](http://www.coe.gouv.fr)).

<sup>(2)</sup> Acemoglu, D., op.cit.; Conseil d'orientation pour l'emploi (2017), op. cit.

1.3. Cependant, l'Union européenne manque de données sur l'économie numérique et la transformation sociale qui en résulte. Le CESE recommande d'améliorer les outils statistiques et la recherche, en particulier sur l'IA, l'utilisation des robots industriels et de services, l'internet des objets, ainsi que sur les nouveaux modèles économiques (l'économie de plateforme, les nouvelles formes d'emploi et de travail).

1.4. Le CESE demande que la Commission européenne promeuve et soutienne la réalisation d'études au niveau des comités de dialogue social sectoriel européens sur les impacts sectoriels de l'IA et de la robotique et, plus largement, de la numérisation de l'économie.

1.5. Il est admis que l'IA et la robotique vont déplacer et transformer des emplois, en supprimer certains et en créer d'autres. Dans tous les cas, l'Union européenne doit garantir l'accès de tous les travailleurs, salariés et indépendants ou faux indépendants, à la protection sociale, conformément au socle européen des droits sociaux.

1.6. La Commission a proposé de renforcer le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation afin d'en faire bénéficier notamment les salariés qui perdent leur emploi et les indépendants en cessation d'activité en raison de la numérisation de l'économie <sup>(3)</sup>. Le CESE y voit une étape vers la mise en place d'un véritable Fonds européen de transition qui contribuerait à la gestion socialement responsable de la transformation numérique.

1.7. Le CESE recommande d'appliquer et de renforcer les principes, engagements et obligations énoncés dans les textes existants adoptés par les institutions européennes, ainsi que par les partenaires sociaux, sur l'information et la consultation des travailleurs <sup>(4)</sup>, en particulier lors de l'introduction de nouvelles technologies dont l'IA et la robotique. Le CESE appelle de ses vœux **un programme européen inclusif de l'IA** bâti sur ces textes et sur le socle européen des droits sociaux, impliquant toutes les parties prenantes.

1.8. Le CESE recommande que les lignes directrices en matière d'éthique sur l'IA que la Commission va élaborer, forment une frontière claire dans l'interaction travailleurs-machines intelligentes, afin que l'humain ne devienne jamais l'exécutant de la machine. Dans l'esprit d'une IA inclusive, ces lignes directrices doivent établir des principes de participation, de responsabilité, d'appropriation des processus de production afin que, comme le souligne la constitution de l'OIT, le travail procure à ceux qui l'exercent la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun.

1.9. Le CESE recommande également que ces lignes directrices incluent des principes de transparence dans l'utilisation des systèmes d'IA pour le recrutement, l'évaluation et le contrôle managérial des travailleurs, ainsi que des principes de santé-sécurité et d'amélioration des conditions de travail. Enfin, elles doivent assurer la protection des droits et libertés concernant le traitement des données des travailleurs, dans le respect des principes de non-discrimination.

1.10. La mise en œuvre des lignes directrices en matière d'éthique dans le domaine de l'IA doit faire l'objet d'un suivi. Un Observatoire européen pour l'éthique dans les systèmes d'IA pourrait se voir attribuer ce rôle de veille ou de vigilance, y compris en entreprise.

1.11. Le CESE recommande de former à l'éthique les ingénieurs et concepteurs de machines intelligentes afin d'éviter de mettre en place de nouvelles formes de «taylorisme numérique», où l'humain serait relégué à l'exécution des consignes des machines. La diffusion de bonnes pratiques et les échanges d'expériences en ce domaine sont à promouvoir.

1.12. Le CESE demande de clarifier le principe de responsabilité légale. Dans la relation entre l'homme et la machine, les risques émergents en matière de santé et de sécurité doivent faire l'objet d'une approche plus ambitieuse dans le cadre de la directive sur la responsabilité des produits <sup>(5)</sup>.

1.13. Face au risque de polarisation sociale dans la transformation numérique, le CESE appelle les institutions de l'Union européenne à lancer le débat sur la question du financement des budgets publics et des systèmes de protection sociale, dans une économie où croît la densité robotique <sup>(6)</sup>, alors même que l'impôt sur le travail reste la principale source de recettes fiscales en Europe. Pour appliquer le principe d'équité, ce débat devrait utilement inclure la question de la redistribution des bénéfices de la numérisation.

---

<sup>(3)</sup> COM(2018) 380 final.

<sup>(4)</sup> Directive 2002/14/CE; Déclaration commune d'intention UNICE-CES-CEEP sur le dialogue social et les nouvelles technologies, 1985; Avis commun des partenaires sociaux sur les nouvelles technologies, l'organisation du travail et l'adaptabilité du marché du travail, 1991; Orientations de référence pour gérer le changement et ses conséquences sociales, 2003.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 246 final.

<sup>(6)</sup> <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robots-double-worldwide-by-2020>



## 2. Introduction

2.1. L'IA a connu des développements inégaux depuis l'apparition de ce concept en 1956, et tout au long de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Elle a suscité tour à tour de grands espoirs et de grandes désillusions. Mais elle connaît depuis quelques années un nouvel essor important rendu possible grâce à la collecte, à l'organisation et au stockage d'une quantité inédite de données («*big data*») dans l'histoire de l'humanité et à l'augmentation exponentielle de la puissance de calcul des ordinateurs et des capacités des algorithmes.

2.2. Le CESE a élaboré un avis sur l'IA en 2017 <sup>(7)</sup>, où de nombreux enjeux sont abordés. Comme souligné dans cet avis, il n'existe pas de définition précise de l'IA. Pour les besoins du présent avis, nous considérons l'IA comme une discipline visant à utiliser les technologies numériques pour créer des systèmes capables de reproduire de manière autonome les fonctions cognitives humaines, incluant en particulier l'appréhension de données, une forme de compréhension et d'adaptation (résolution de problèmes, raisonnements et apprentissage automatiques).

2.3. Les systèmes d'IA sont aujourd'hui à même de résoudre des problèmes complexes, parfois hors d'atteinte de l'intelligence humaine. Les applications semblent potentiellement innombrables, tant dans les secteurs de la banque, des assurances, des transports, des soins de santé, de l'éducation, de l'énergie, du marketing, de la défense, que dans les secteurs de l'industrie, de la construction, de l'agriculture, de l'artisanat, etc. <sup>(8)</sup>. On attend de l'IA une amélioration de l'efficacité des processus de production de biens et de services, une stimulation de la rentabilité des entreprises et une contribution à la croissance économique.

2.4. Ce nouvel essor de l'IA fait aussi resurgir de nombreuses questions quant à son rôle potentiel dans la société, son degré d'autonomie et son interaction avec l'être humain. Comme souligné dans l'avis du CESE sur l'IA adopté en 2017 <sup>(9)</sup>, ces questions portent notamment sur l'éthique, la sécurité, la transparence, la vie privée et les normes du travail, l'éducation, l'accessibilité, la législation et la réglementation, la gouvernance et la démocratie.

2.5. Il convient de croiser les différentes approches dans la discussion sur l'IA pour sortir ce débat de l'ornière économique dans lequel il s'enlise parfois. Un tel cadre multidisciplinaire serait utile dans l'analyse des impacts de l'IA sur le monde du travail, car celui-ci est l'un des principaux lieux d'interaction entre l'humain et la machine. De tout temps, le travail a été impacté par la technique. Les effets de l'IA sur l'emploi et le travail requièrent dès lors une attention particulière au niveau politique car les institutions ont notamment pour rôle de rendre les processus de transformation économique socialement soutenables <sup>(10)</sup>.

2.6. L'objectif du présent avis d'initiative est de mettre en évidence les enjeux de l'IA sur le travail, y compris sur sa nature, sur les conditions de travail et sur son organisation. Comme déjà souligné par le CESE <sup>(11)</sup>, il convient d'améliorer les statistiques et la recherche pour pouvoir établir des prévisions précises quant à l'évolution des marchés du travail, ainsi que des indicateurs clairs concernant certaines tendances relatives notamment à la qualité du travail, à la polarisation des emplois et des revenus, aux conditions de travail dans la transformation numérique. L'Union européenne manque de données sur l'économie dite «collaborative», les plateformes de travail à la demande, les nouveaux modèles de sous-traitance en ligne, ainsi que sur l'utilisation des robots industriels et de services à la personne, sur l'internet des objets, sur l'usage et la diffusion des systèmes d'IA.

## 3. IA et évolution du volume de l'emploi

3.1. La question de l'impact sur le volume de l'emploi de l'introduction de l'IA et de la robotique dans les processus de production est controversée. Nombre d'études ont tenté de répondre à cette question sans parvenir à un consensus scientifique. La diversité de leurs résultats (allant de 9 % à 54 % d'emplois menacés <sup>(12)</sup>) reflète la complexité des choix méthodologiques et leurs impacts déterminants sur les résultats de la recherche.

3.2. Les prévisions sont incertaines car d'autres facteurs que le potentiel technique d'automatisation interviennent: évolutions politiques, réglementaires, économiques, démographiques, ainsi que l'acceptabilité sociale. Il ne suffit pas que la technologie soit au point pour en garantir l'usage et la diffusion.

<sup>(7)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 1.

<sup>(8)</sup> Voir notamment: <https://www.techemergence.com>

<sup>(9)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 1.

<sup>(10)</sup> Eurofound (2018), *Automation, digitalisation and platforms: Implications for work and employment*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

<sup>(11)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 161.

<sup>(12)</sup> Frey et Osborne, 2013; Bowles, 2014; Arntz, Gregory et Zierahn, 2016; Le Ru, 2016; McKinsey, 2016; OCDE, 2017; voir aussi l'avis exploratoire CCMI/136, JO C 13 du 15.1.2016, p. 161.

3.3. Enfin, il demeure impossible de prédire un bilan net des emplois automatisables dans chaque secteur sans tenir compte de la transformation des métiers et du rythme de création de nouveaux emplois. Le développement des systèmes de l'IA nécessitera en effet de nouveaux emplois en ingénierie, informatique et télécommunication (ingénieurs, techniciens et opérateurs), ainsi qu'en mégadonnées («big data»): délégués aux données, analystes de données, explorateurs de données, etc.

3.4. Le rôle des institutions publiques sera d'assurer la soutenabilité sociale de cette transformation numérique, qui pourra affecter à la fois la quantité et la qualité des emplois<sup>(13)</sup>. L'un des risques soulignés par les experts est celui d'une polarisation des emplois entre les «superstars» d'un côté, qui possèdent les qualifications utiles à l'économie numérique, et les «perdants» de l'autre, dont les qualifications, l'expérience et le savoir-faire seront progressivement rendus obsolètes par cette transformation. Dans sa récente communication<sup>(14)</sup>, la Commission européenne propose une réponse à ce défi portant sur l'essentiel sur les efforts d'éducation, de formation, d'amélioration des compétences de base en écriture, lecture et calcul, ainsi que des compétences numériques. Cette réponse mérite le soutien des acteurs économiques et sociaux, notamment dans le cadre du dialogue social national, européen, interprofessionnel et sectoriel<sup>(15)</sup>.

3.5. Le CESE considère cependant que de tels efforts ne suffiront pas à répondre à l'ensemble des enjeux, en particulier à l'incertitude dans l'évolution des emplois. Trois pistes complémentaires méritent d'être développées: celle d'une IA «inclusive», celle de l'anticipation des changements, et enfin celle, lorsque des plans sociaux sont rendus inévitables, des restructurations socialement responsables et encadrées.

#### 4. IA et robotisation inclusives et intelligentes

4.1. Le CESE soutient le principe d'un **programme d'IA** et de **robotisation inclusives**. Cela signifie que lorsque, dans les entreprises, on introduit de nouveaux processus faisant appel aux nouvelles technologies, il serait utile d'impliquer les travailleurs dans les modalités de fonctionnement de ces processus. Comme le note le WRR<sup>(16)</sup>, l'introduction «inclusive et intelligente» de nouvelles technologies, où les travailleurs restent au centre des processus et participent à leur amélioration, peut contribuer à favoriser l'amélioration des processus de production<sup>(17)</sup>.

4.2. Étant donné le rôle que les algorithmes jouent sur les conditions de recrutement, de travail et d'évaluation professionnelle, le CESE appuie le principe de **transparence** algorithmique, qui ne consiste pas à dévoiler les codes mais à rendre intelligibles les paramètres et critères des décisions qui sont prises. Le recours humain doit toujours être possible.

4.3. Une IA qui met au centre le travailleur prend en compte les avis des personnes qui seront appelées à travailler dans le cadre des nouveaux processus technologiques, définit clairement les tâches et les responsabilités qui resteront aux mains des travailleurs, maintient des formes d'appropriation du travail par les travailleurs afin que ceux-ci ne deviennent pas de simples exécutants.

4.4. Le principe de **responsabilité** légale doit être clarifié. Les robots industriels ou de services collaborent de plus en plus avec l'humain. L'IA permet aux robots de «sortir de leur cages», et des accidents peuvent survenir<sup>(18)</sup>. C'est pourquoi les responsabilités des systèmes autonomes en cas d'accident doivent être clairement établies; et les risques en matière de santé et sécurité encourus par les travailleurs doivent pouvoir être couverts. La Commission européenne amorce une réflexion sur ces risques émergents dans le cadre de la directive sur la responsabilité des produits<sup>(19)</sup>. En ce qui concerne la sécurité au travail, cette approche doit se montrer plus ambitieuse.

4.5. Le principe d'**équité** appliqué au monde du travail consiste à ne pas déposséder le travailleur de son travail. Certains experts soulignent le risque que l'IA contribue à une forme de déqualification des travailleurs. C'est pourquoi il faut veiller à ce que, selon les termes de la constitution de l'OIT, le travail procure à ceux qui l'exercent la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances et de contribuer le mieux au bien-être commun. D'un point de vue managérial, c'est aussi une manière de maintenir la motivation au travail

<sup>(13)</sup> <http://www.oecd.org/fr/emploi/avenir-du-travail/>

<sup>(14)</sup> COM(2018) 237 final.

<sup>(15)</sup> JO C 367 du 10.10.2018, p. 15.

<sup>(16)</sup> Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale.

<sup>(17)</sup> <https://english.wrr.nl/latest/news/2015/12/08/wrr-calls-for-inclusive-robot-agenda>

<sup>(18)</sup> Voir les travaux sur les «risques émergents» de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (<https://osha.europa.eu/fr/emerging-risks>). Selon l'Agence, «les approches et les normes techniques actuelles visant à protéger les employés contre les risques du travail avec des robots collaboratifs devront être revues dans la perspective de ces évolutions».

<sup>(19)</sup> COM(2018) 246 final.



## 5. Anticipation du changement

5.1. De nombreuses études ont noté au cours de ces dernières années un affaiblissement du dialogue social européen, et parfois national, et ce malgré la volonté de «relance» exprimée par la Commission et le Conseil européen. Ce dialogue social est pourtant l'un des outils les plus adaptés pour faire face aux défis sociaux de la numérisation. C'est pourquoi le CESE plaide avec force pour que dans les entreprises et à tous les niveaux pertinents, ce dialogue soit une pratique constante en vue de préparer les transformations d'une manière socialement acceptable. Le CESE rappelle que le dialogue social est l'un des meilleurs garants de la paix sociale et de la réduction des inégalités. Au-delà des déclarations politiques de relance, les institutions de l'Union européenne ont une responsabilité forte d'encourager et d'alimenter ce dialogue social.

5.2. En particulier lorsqu'il s'agit de l'introduction de ces technologies, ce dialogue doit permettre de connaître les perspectives de transformation des processus de production au niveau des entreprises et des secteurs et d'apprécier les nouveaux besoins en termes de qualifications et de formation, mais aussi de réfléchir en amont à l'utilisation de l'IA pour améliorer les processus organisationnels et de production, augmenter les qualifications des travailleurs et optimiser les ressources dégagées par l'IA pour développer de nouveaux produits et services, ou pour améliorer la qualité du service client.

### 5.3. Restructurations socialement responsables

5.4. Dans le cas où des plans sociaux sont jugés inévitables, les enjeux portent sur la gestion sociale de ces restructurations. Comme l'ont souligné les partenaires sociaux européens dans leurs «Orientations de référence pour gérer le changement et ses conséquences sociales»<sup>(20)</sup>, de nombreuses études de cas soulignent l'importance de rechercher toutes les alternatives possibles aux licenciements telles que la formation, la reconversion, le soutien à la création d'entreprises.

5.5. En cas de restructurations, l'information et la consultation des travailleurs doivent permettre, conformément aux directives européennes y afférentes<sup>(21)</sup>, de favoriser l'anticipation des risques, de faciliter l'accès des travailleurs à la formation au sein de l'entreprise, de rendre l'organisation du travail plus flexible tout en préservant la sécurité, de promouvoir l'association des travailleurs à la marche et à l'avenir de l'entreprise.

5.6. Enfin, comme le souligne très justement la Commission européenne, l'Union européenne doit garantir l'accès de tous les citoyens, y compris des salariés et des travailleurs indépendants ou des faux-indépendants, à la **protection sociale** «quels que soient le type et la durée de la relation de travail», conformément au socle européen des droits sociaux<sup>(22)</sup>.

## 6. IA et évolution des conditions de travail

6.1. Le 25 avril 2018, la Commission européenne a proposé une «approche européenne» pour promouvoir des politiques d'investissement dans le développement de l'IA et mettre en place des lignes directrices en matière d'éthique. Elle souligne le potentiel de transformation de nos sociétés par les technologies de l'IA surtout dans les secteurs du transport, des soins de santé et de l'industrie manufacturière.

6.2. Ce potentiel de transformation s'exprime dans les processus de production et a également un impact sur le contenu du travail. Cet impact peut se révéler positif, en particulier dans la manière dont l'IA peut améliorer ces processus et la qualité du travail. Les mêmes effets positifs peuvent rejaillir sur les organisations de travail «flexibles» où le partage du pouvoir de décision est plus important, ainsi que l'autonomie des équipes, la polyvalence, l'organisation horizontale, les pratiques innovantes et participatives<sup>(23)</sup>.

6.3. Comme le soulignent le CESE<sup>(24)</sup> et la Commission elle-même, l'IA peut aider les travailleurs dans des tâches répétitives, ardues, voire dangereuses, et certaines applications de l'IA peuvent améliorer le bien-être des salariés et faciliter leur quotidien.

6.4. Mais cette vision s'accompagne de nouvelles questions, en particulier en ce qui concerne l'interaction entre l'IA et le travailleur, et l'évolution du contenu du travail. Dans les usines, les entreprises et les bureaux, jusqu'à quel point les machines intelligentes seront-elles autonomes et quelles seront les formes de complémentarité avec le travail humain? Le CESE souligne que dans le nouveau monde du travail, la définition de la relation de l'homme avec la machine est primordiale. Une approche centrée sur le contrôle de l'homme sur la machine est fondamentale<sup>(25)</sup>.

<sup>(20)</sup> Texte conjoint UNICE, CEEP, UEAPME et CES, 16.10.2003.

<sup>(21)</sup> Directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans l'Union européenne.

<sup>(22)</sup> JO C 303 du 19.8.2016, p. 54; JO C 173 du 31.5.2017, p. 15; JO C 129 du 11.4.2018, p. 7; JO C 434 du 15.12.2017, p. 30.

<sup>(23)</sup> JO C 434 du 15.12.2017, p. 30.

<sup>(24)</sup> JO C 367 du 10.10.2018, p. 15.

<sup>(25)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 1; JO C 367 du 10.10.2018, p. 15.

6.5. A priori, il n'est pas éthiquement acceptable qu'un être humain soit contraint par l'IA ou qu'il soit considéré comme un exécutant de la machine qui lui dicterait les tâches à accomplir, la manière de les accomplir et les délais dans lesquels ces tâches doivent être exécutées. Pourtant, cette frontière éthique semble parfois dépassée<sup>(26)</sup>. C'est pourquoi il convient de formuler clairement cette frontière éthique dans les lignes directrices de l'IA en matière d'éthique.

6.6. Éviter de reproduire aujourd'hui de nouvelles formes de «taylorisme numérique» orchestré par les développeurs des machines intelligentes, doit être une priorité pour l'Union européenne. C'est pourquoi, comme l'a récemment affirmé le CESE, les chercheurs, ingénieurs, concepteurs et entrepreneurs européens qui contribuent au développement et à la commercialisation de systèmes d'IA, doivent agir selon des critères de responsabilité éthique et sociale. L'intégration de l'éthique et des sciences humaines dans le cursus de formation d'ingénieur peut être une bonne réponse face à cet impératif<sup>(27)</sup>.

6.7. Une autre question concerne la surveillance et le contrôle managérial. Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une surveillance raisonnée des processus de production et donc aussi du travail effectué. Aujourd'hui, de nouveaux outils technologiques permettent, potentiellement, de mettre en place des systèmes intelligents de contrôle total en temps réel des travailleurs, avec le risque d'une surveillance et d'un contrôle qui deviendraient disproportionnés.

6.8. La question du caractère raisonnable et proportionné du contrôle de l'exécution du travail et des indicateurs de performance, de la relation de confiance entre manager et managé, est un sujet qui mérite également de figurer à l'ordre du jour du dialogue social national, européen, interprofessionnel et sectoriel.

6.9. La question des biais des algorithmes et des données d'apprentissage et les possibles effets pervers de discrimination, demeurent controversés. Pour certains, les algorithmes et autres logiciels de recrutement prédictifs peuvent réduire les discriminations à l'embauche et favoriser des recrutements plus «intelligents». Pour d'autres, les logiciels de recrutement risquent toujours de refléter, même involontairement, les biais des programmeurs de ces robots-recruteurs. Selon certains experts, les modèles algorithmiques ne seraient jamais que des opinions enrobées dans des mathématiques<sup>(28)</sup>. C'est pourquoi il faut à la fois veiller à ce qu'un recours humain soit possible (en lien avec le principe de transparence développé ci-dessus: droit de demander les critères de décision), et veiller à ce que la collecte des données et leur traitement répondent aux principes de proportionnalité et de finalité. Dans tous les cas, les données ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées<sup>(29)</sup>.

6.10. La possibilité offerte par le règlement général sur la protection des données aux États membres de prévoir, par la loi ou au moyen de conventions collectives, des règles plus spécifiques pour assurer la protection des droits et libertés en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel des employés dans le cadre des relations de travail, est un véritable levier dont les États et les partenaires sociaux doivent se saisir<sup>(30)</sup>.

6.11. Il convient de noter ici que les risques ne concernent pas seulement les travailleurs salariés. Le développement de la sous-traitance en ligne, du travail sur plateforme, des différentes formes de travail participatif s'accompagne lui aussi de nouveaux systèmes de management automatisés des performances et de l'assiduité, dont les limites éthiques semblent parfois franchies (activation de la webcam du travailleur par la plateforme, capture d'écran à distance, etc.).

6.12. Souvent, les algorithmes de ces plateformes, qui définissent entre autres les rémunérations du travailleur indépendant, sa réputation numérique, ses possibilités d'accès aux tâches, sont opaques. Leurs modes de fonctionnement ne sont pas expliqués aux travailleurs qui n'ont pas accès aux critères de fonctionnement qui leur sont appliqués.

## 7. Préparer une transition juste

7.1. À moyen terme, le risque de polarisation sociale souligné par de nombreux experts appelle une réflexion de fond sur l'avenir de nos modèles sociaux, y compris de leur financement. Le CESE demande à la Commission de lancer un débat sur la question de l'impôt et du financement des budgets publics et des systèmes collectifs de protection sociale dans une économie où la densité robotique s'accroît rapidement<sup>(31)</sup>, alors même que l'impôt sur le travail reste la principale source de recettes fiscales en Europe. Ce débat devrait inclure la question de la redistribution des dividendes de la numérisation.

<sup>(26)</sup> Plusieurs médias européens se sont fait l'écho des conditions de travail dans certains centres logistiques où les travailleurs sont entièrement sous la coupe d'algorithmes qui leur indiquent les tâches à accomplir dans des temps déterminés, et où leurs performances sont mesurées en temps réels.

<sup>(27)</sup> JO C 367 du 10.10.2018, p. 15.

<sup>(28)</sup> Cathy O'Neil, Harvard PhD and data scientist, «Models are opinions embedded in mathematics» (<https://www.theguardian.com/books/2016/oct/27/cathy-oneil-weapons-of-math-destruction-algorithms-big-data>).

<sup>(29)</sup> Voir notamment les travaux de la CNIL en France («Comment permettre à l'homme de garder la main? Les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle», [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil\\_rapport\\_garder\\_la\\_main\\_web.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil_rapport_garder_la_main_web.pdf)).

<sup>(30)</sup> Règlement (UE) 2016/679 (article 88).

<sup>(31)</sup> <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robots-double-worldwide-by-2020>

7.2. La Commission propose de renforcer le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) et, entre autres, d'en faire bénéficier les travailleurs salariés qui verraient leur emploi disparaître ainsi que les indépendants en cessation d'activité en raison de la digitalisation de l'économie (numérisation, automatisation) <sup>(32)</sup>. Le CESE y voit une étape vers la mise en place d'un véritable Fonds européen de transition contribuant à l'anticipation et la gestion socialement responsable de la transformation numérique et des restructurations qu'elle impliquera.

7.3. Les aspects sociaux et, plus largement, sociétaux de l'IA font de plus en plus l'objet de débats nationaux. Les discussions récentes au Parlement britannique <sup>(33)</sup> et au Sénat français ont mis en évidence la nécessité de promouvoir une approche éthique de l'IA, qui serait fondée sur un certain nombre de principes tels que la loyauté, la transparence et l'explicabilité des systèmes algorithmiques, l'éthique et la responsabilité des applications de l'IA, la sensibilisation des chercheurs, experts et spécialistes à la potentielle mauvaise utilisation des résultats de leurs recherches. En France, le rapport Villani se présente comme voulant «donner un sens» à l'IA <sup>(34)</sup>. De nombreux experts des universités de Yale, de Stanford, de Cambridge et d'Oxford mettent en garde contre les «vulnérabilités non résolues» de l'IA et font valoir l'impérative nécessité de les prévoir, de les prévenir et de les atténuer <sup>(35)</sup>. De même, les Fonds de recherche du Québec (FRQ), en partenariat avec l'Université de Montréal, se penchent depuis quelques mois sur un projet d'Observatoire mondial sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique <sup>(36)</sup>.

7.4. Toutes ces initiatives montrent la nécessité de sortir le débat sur l'IA de ses ornières économiques et techniques, et d'étendre les délibérations publiques sur le rôle de l'IA que la société veut voir jouer, y compris dans le monde du travail. De telles délibérations permettront d'échapper au piège de la «fausse dichotomie» entre une vision totalement naïve et optimiste de l'IA et de ses effets, et une vision catastrophiste <sup>(37)</sup>. Que ces débats soient lancés au niveau national est une première étape utile mais l'Union européenne a également un rôle à jouer, en particulier par la définition de lignes directrices en matière d'éthique, comme la Commission a commencé de le faire.

7.5. La question de la mise en œuvre de ces lignes directrices devra être confiée à un Observatoire dédié à l'éthique des systèmes d'IA. Il s'agit de mettre l'IA et ses applications au service du bien-être et de l'émancipation des citoyens et des travailleurs, dans le cadre du respect des droits fondamentaux, et d'éviter qu'elles ne contribuent directement ou indirectement à des processus de désappropriation, de désapprentissage et de déqualification et de perte d'autonomie. Le principe de «l'humain aux commandes» dans tous les contextes, dont celui du travail, doit trouver des applications concrètes.

7.6. Ce principe doit également s'appliquer à d'autres secteurs d'activité, comme les professionnels de santé, qui fournissent des services étroitement liés à la vie, à la santé, à la sécurité et à la qualité de vie des êtres humains. Seules des règles éthiques strictes seront en mesure de garantir que non seulement les travailleurs, mais aussi les consommateurs, les patients, les clients et les autres prestataires de services, pourront pleinement bénéficier des nouvelles applications d'IA.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(32)</sup> COM(2018) 380 final.

<sup>(33)</sup> <https://www.parliament.uk/ai-committee>

<sup>(34)</sup> <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid128577/rapport-de-cedric-villani-donner-un-sens-a-l-intelligence-artificielle-ia.html>

<sup>(35)</sup> [https://www.eff.org/files/2018/02/20/malicious\\_ai\\_report\\_final.pdf](https://www.eff.org/files/2018/02/20/malicious_ai_report_final.pdf)

<sup>(36)</sup> <http://nouvelles.umontreal.ca/article/2018/03/29/le-quebec-jette-les-bases-d-un-observatoire-mondial-sur-les-impacts-societaux-de-l-ia/>

<sup>(37)</sup> Acemoglu, D., op.cit. Voir aussi Eurofound 2018, *Automation, digitalisation and platforms: Implications for work and employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 23: «The risks comprise unwarranted optimism, undue pessimism and mistargeted insights».

**Avis du Comité économique et social européen intitulé «Confiance, respect de la vie privée et sécurité pour les consommateurs et les entreprises dans l'internet des objets»**

(avis d'initiative)

(2018/C 440/02)

Rapporteur: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Corapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consultation	15.2.2018
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	182/3/2

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. L'internet des objets (en abrégé, «IdO»), du fait qu'il interconnecte des personnes et des objets, offre aux citoyens et aux entreprises un immense éventail de possibilités, qui doivent s'accompagner d'une série de garanties et de contrôles visant à assurer que leur mise en œuvre ne crée pas de difficultés.

1.2. L'un des piliers sur lesquels repose l'internet des objets étant celui de la prise de décision automatisée sans intervention humaine, il convient de garantir que de telles décisions ne portent pas atteinte aux droits des consommateurs, ni ne comportent des risques d'ordre éthique ou contrevenant aux principes et droits humains fondamentaux.

1.3. Le Comité économique et social européen (CESE) recommande aux institutions européennes et aux États membres:

1.3.1. de veiller à la protection de la sécurité et de la vie privée, par l'élaboration de cadres réglementaires appropriés, qui prévoient des mesures rigoureuses de suivi et de contrôle;

1.3.2. de définir clairement la responsabilité de tous les professionnels présents sur la chaîne de fourniture des produits et dans les flux d'informations afférents, en évitant les vides juridiques dans les cas où l'on se trouve face à une pluralité de producteurs et de distributeurs;

1.3.3. de mettre en place des ressources appropriées et des mécanismes efficaces de coordination entre la Commission européenne et les États membres afin de garantir une mise en œuvre cohérente et harmonisée tant des législations qui sont soumises à une révision que de la réglementation nouvelle, tout en tenant compte de l'environnement international;

1.3.4. de suivre le développement des technologies émergentes liées à l'internet des objets, de sorte à garantir un niveau élevé de sécurité, une pleine transparence et une accessibilité équitable;

1.3.5. d'encourager les initiatives européennes et internationales de normalisation, afin de garantir une bonne fiabilité, disponibilité, résilience et poursuite des produits;

1.3.6. de surveiller les marchés et de préserver des conditions de concurrence équitables dans la mise en œuvre de l'internet des objets, en évitant qu'une concentration du pouvoir économique transnational ne s'opère au profit des nouveaux acteurs technologiques;

1.3.7. d'entreprendre de promouvoir des actions de sensibilisation et de renforcement des capacités dans les compétences numériques, qui s'appuient sur la recherche fondamentale et l'innovation en la matière;

1.3.8. de garantir la mise en œuvre intégrale et l'utilisation effective des systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges en ligne et hors ligne (ADR et ODR);

1.3.9. de favoriser la création, la mise en place et le bon fonctionnement d'un système européen d'actions de groupe qui permette de mener des actions en cessation et d'obtenir des indemnités lorsque l'utilisation de l'internet des objets cause des dommages ou des préjudices de nature collective, comme il devrait résulter du train de mesures de la «nouvelle donne pour les consommateurs».

1.4. La confiance des consommateurs dépendra du strict respect de la législation pertinente et de la capacité à communiquer sur les bonnes pratiques des entreprises en matière de protection de la vie privée et de sécurité, et il est du devoir des institutions d'intégrer ces éléments dans leurs stratégies relatives à la responsabilité sociale des entreprises et aux investissements socialement responsables.

1.5. L'internet des objets aura des effets positifs sur le plan social et économique dans la mesure où il sera judicieusement combiné avec la mise en place de politiques socio-environnementales dans le cadre de l'économie collaborative, de l'économie circulaire et de l'économie de la fonctionnalité.

## 2. Historique et contexte

2.1. Dans tous les domaines de la vie quotidienne, l'irruption de l'internet a produit, ces quinze dernières années, des transformations qui ont eu des effets sur diverses habitudes de consommation. Pour les dix ans à venir, on prévoit que la révolution de l'internet des objets (en abrégé: «IdO») bouleversera à son tour le secteur de l'énergie, de l'agriculture et de l'élevage, ou encore du transport, tout comme les domaines plus traditionnels de l'économie et de la société, d'où la nécessité de concevoir des politiques globales propres à appréhender intelligemment cette rupture technologique.

2.2. C'est l'Institut de technologie du Massachusetts (MIT) qui constitue le berceau du concept d'internet des objets, qui repose au premier chef sur la vision d'un monde rempli de dispositifs totalement interconnectés, de sorte que l'ensemble de leurs différents processus, interopérables, pourront être automatisés. L'Union européenne, pour sa part, se prépare à gérer la convergence numérique et à relever les nouveaux défis de l'internet des objets, et ce, depuis le lancement de son plan «i2010 — Une société de l'information pour la croissance et l'emploi»<sup>(1)</sup> jusqu'à son récent plan d'action relatif à l'internet des objets; à ce sujet, on se reportera au document intitulé «Advancing the Internet of Things in Europe» («Développer l'internet des objets en Europe»), qui accompagnait la communication de 2016 sur le «Passage au numérique des entreprises européennes — Tirer tous les avantages du marché unique numérique»<sup>(2)</sup>.

2.3. Le CESE s'est prononcé à de nombreuses reprises sur la quatrième révolution industrielle, qui se caractérise par la convergence des technologies numériques, physiques et biologiques, et il attire particulièrement l'attention sur son avis de 2017<sup>(3)</sup> à ce sujet. En effet l'internet des objets est le terrain d'élection des formes les plus avancées de l'intelligence artificielle et forme le banc d'épreuve des principes définis par le CESE, en particulier celui du «contrôle par des humains».

2.4. Bien souvent, les dispositifs de l'internet des objets ne présentent pas les normes d'authentification voulues pour sécuriser les données de l'utilisateur. Cet état de fait provoque des problèmes, étant donné que les équipements, les données et les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement sont ainsi vulnérables à des atteintes en matière de sécurité.

2.5. Des technologies émergentes, comme la chaîne de blocs, sont susceptibles de résoudre ces problèmes de sécurité et de confiance, pour différentes raisons: elles peuvent être utilisées pour suivre les mesures de données effectuées par un capteur et non seulement empêcher qu'elles ne soient dupliquées à l'aide de quelconques autres données malveillantes, mais aussi préserver l'intégrité et la traçabilité des modifications apportées; il est possible, grâce à un registre distribué, d'identifier un dispositif de l'internet des objets, de l'authentifier et d'assurer un transfert fluide et sécurisé des données; des capteurs de l'internet des objets peuvent être utilisés aux fins de l'échange des données par une chaîne de blocs plutôt que par le recours à un tiers; l'autonomie des appareils est assurée par le recours à des contrats intelligents, de même que l'identification individuelle et l'intégrité des données; l'absence d'intermédiaire a pour effet de réduire les coûts de lancement et de fonctionnement; enfin, les dispositifs de l'internet des objets fonctionnant dans l'environnement de la chaîne de blocs fournissent un historique des équipements connectés, très utile pour remédier à d'éventuels problèmes<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 229 final.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 180 final.

<sup>(3)</sup> L'intelligence artificielle — Les retombées de l'intelligence artificielle pour le marché unique (numérique), la production, la consommation, l'emploi et la société (JO C 288 du 31.8.2017, p. 1).

<sup>(4)</sup> Voir Khwaja Shaik, *Why blockchain and IoT are best friends* (Pourquoi la chaîne de blocs et l'internet des objets font-ils si bon ménage), sur le site d'IBM: <https://www.ibm.com/us-en/?lnk=m>; concernant les innovations dans le secteur financier européen, voir JO C 246 du 28.7.2017, p. 8.



2.6. D'autre part, des technologies de comptabilité disponibles en code source ouvert sont en train d'être développées pour permettre l'échange d'informations et de valeurs entre appareils de l'internet des objets. Elles n'offrent pas la possibilité de procéder à de l'exploration de données, mais utilisent une architecture qui s'inspire du concept mathématique de «graphe orienté acyclique» (DAG), évitant le paiement de commissions et garantissant que le réseau puisse augmenter sa capacité à mesure que son nombre d'utilisateurs s'accroît.

2.7. Pour résumer, nous sommes en présence d'un phénomène revêtant un grand potentiel <sup>(5)</sup> économique et social, qui ouvre de vastes perspectives mais comporte aussi des défis importants, associés à des risques implicites, dans la mesure où il présente un caractère multidisciplinaire et transversal et touche avec la même intensité les entreprises et les consommateurs, les administrations et les citoyens. En conséquence, il convient d'aborder cette question en adoptant une approche qui soit commune, mais réponde en même temps aux particularités de chaque situation. Nous nous bornerons en l'occurrence à rappeler qu'en 2020, les dispositifs interconnectés devraient être, selon les estimations des Nations unies, au nombre de cinquante milliards, avec des applications pour les consommateurs qui auront pour supports des postes de télévision, des réfrigérateurs, des caméras de surveillance, des véhicules, etc.

2.8. Dans un environnement planétaire mondialisé, les applications de l'internet des objets sont déjà en train de produire des effets bénéfiques, à savoir notamment des services plus attentifs au contexte socioéconomique, des boucles resserrées de retours d'information, des possibilités d'effectuer des réparations à distance, des prestations d'aide à la prise de décision, une meilleure affectation des ressources, ou encore un télécontrôle des prestations. Néanmoins, un certain nombre de questions connexes très sensibles se posent aussi, qu'il s'agisse de la protection de la vie privée et de la sécurité, de l'asymétrie d'information et du manque de transparence des transactions, de l'articulation complexe des responsabilités, des blocages de produits ou de systèmes, ou encore de la multiplication des dispositifs hybrides, qui peut avoir des conséquences du point de vue de la propriété et exposer les consommateurs à une application à distance des contrats, qui a pour effet d'affaiblir les garanties.

2.9. L'Union européenne et ses États membres sont confrontés à des défis juridiques colossaux, qui ont pour raison que bon nombre des caractéristiques spécifiques de l'internet des objets, à savoir les hauts niveaux de complexité et la forte interdépendance, le facteur de l'autonomie, les composants de la production ou du traitement de données et, enfin, sa dimension ouverte, sont partagées avec d'autres technologies émergentes comme la chaîne de blocs, l'impression 3D et l'informatique en nuage. De l'avis du CESE, le document de travail des services de la Commission européenne <sup>(6)</sup> sur la responsabilité en matière de technologies numériques émergentes pose un jalon supplémentaire dans la bonne direction.

2.10. En définitive, pour bénéficier au mieux des avantages de l'internet des objets et en réduire les risques autant que faire se peut, il est nécessaire de dispenser une information accessible, claire, concise et exacte, qui favorise en particulier l'insertion et la connectivité numériques des consommateurs les plus vulnérables, en concevant des produits et des services entièrement traçables qui intègrent dans leur structure même des normes de confiance, de protection de la vie privée et de sécurité.

### 3. La confiance des consommateurs et des entrepreneurs vis-à-vis de l'internet des objets

3.1. L'internet des objets constituant un écosystème complexe, qui permet d'interconnecter des dispositifs provenant de différents fabricants, distributeurs ou développeurs de logiciels, des difficultés peuvent en résulter s'agissant de déterminer les responsabilités en cas de non-respect des réglementations ou de dommages matériels ou autres causés à des tiers ou à des systèmes par des produits défectueux ou utilisés de manière détournée, via internet, par des tierces parties, autres que l'utilisateur final. Il se pourrait même que bon nombre des opérateurs qui participent à la chaîne de valeur globale des produits ne disposent pas des connaissances ou de l'expérience suffisantes concernant les questions de sécurité ou de protection des données pour les dispositifs en réseau.

3.2. En conséquence, il convient d'adopter une nouvelle approche concernant les responsabilités, qui visera à garantir que dans un contexte où des produits correctement configurés peuvent devenir défectueux et dangereux du fait d'incidents de sécurité numérique ou d'une utilisation non autorisée, par exemple par des pirates informatiques, une protection soit assurée aux acteurs qui adoptent les applications de l'internet des objets, qu'ils soient des consommateurs ou des entreprises. Un tel environnement devrait donner la capacité d'anticipation, de prévention ou de protection face à des décisions automatisées susceptibles de porter atteinte aux fondements éthiques et aux droits de l'homme universellement reconnus.

<sup>(5)</sup> Le cabinet Digital McKinsey estime quant à lui que l'internet des objets recèle un potentiel économique annuel compris entre 3,9 milliards et 11,1 milliards de dollars US à l'horizon 2025.

<sup>(6)</sup> SWD(2018) 137.



3.3. Le CESE se félicite du processus de révision concernant la mise en œuvre de la directive de 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux <sup>(7)</sup>, ainsi que de la création récente du groupe d'experts à parties prenantes multiples sur la responsabilité et les nouvelles technologies, visant à garantir un juste équilibre entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs. Un nouveau cadre concernant la responsabilité devra aborder clairement la question de la traçabilité des responsabilités et de la sécurité tant à toutes les étapes qui forment la chaîne de valeur du produit que durant son cycle de vie estimé, en y intégrant la durabilité en tant que nouveau facteur qui obligera à prévoir la mise à jour, l'amélioration, la transférabilité, la compatibilité, la réutilisation, la réparation ou la réadaptation du produit.

3.4. Dans l'internet des objets, il convient aussi de prendre spécifiquement en compte la responsabilité de tous les professionnels présents sur la chaîne de fourniture du produit, en évitant les vides juridiques lorsqu'on se trouve face à une pluralité de producteurs et de distributeurs. Le CESE estime qu'il est impératif de préciser clairement les procédures que les consommateurs doivent suivre dans chaque cas spécifique, en promouvant les mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL).

3.5. Le CESE souligne qu'il importe d'accorder une attention particulière aux informations précontractuelles, à la transparence des clauses contractuelles et à la clarté des notices d'utilisation des appareils; les risques connexes potentiels et les mises en garde doivent être explicitement soulignés.

3.6. Il convient de garantir l'interopérabilité et la compatibilité des appareils et des logiciels qui leur sont associés, afin de prévenir les problèmes et de permettre aux consommateurs de comparer les fournisseurs. Le CESE souligne que ce facteur est également essentiel pour instaurer des conditions de concurrence équitables entre les grandes entreprises et les PME.

3.7. Enfin, le CESE plaide pour une neutralité de l'internet et demande instamment à la Commission de procéder à une surveillance rigoureuse du comportement du marché.

#### **4. La protection de la vie privée des consommateurs vis-à-vis de l'internet des objets**

4.1. La capacité des consommateurs à exercer un contrôle sur leurs données personnelles et préférences en matière de vie privée a été améliorée avec la mise en place du règlement général sur la protection des données (RGPD) <sup>(8)</sup>. L'utilisateur d'un dispositif doit pouvoir contrôler comment sont utilisées les données qu'il produit et qui peut y accéder, étant donné que dans l'écosystème de l'internet des objets, elles induisent un risque grave de violation de la vie privée, en raison de leur diversité et du fait qu'elles sont amalgamées et mises en corrélation avec d'autres.

4.2. Sachant que les données se transmettent de manière autonome, de par l'interconnectivité qu'elles présentent, il y a lieu d'être attentif à l'incidence que peut avoir, sous l'angle de la vie privée et de leur protection, la multiplicité des produits, services et entités concernés. De même, lorsque les informations font l'objet d'un traitement ou sont retravaillées, il devient possible, à partir de données de départ anodines, d'obtenir une connaissance détaillée des habitudes d'un utilisateur, des lieux qu'il fréquente, de ses centres d'intérêts et de ses préférences, de sorte qu'il devient plus aisé d'accéder à son profil et de le suivre à la trace.

4.3. Des garanties juridiques doivent donner à l'utilisateur l'assurance qu'il dispose d'une pleine et entière capacité à exercer sans aucune restriction ses droits touchant à sa vie privée et à la protection de ses données personnelles, et à éviter ainsi de subir d'éventuels préjudices, tels que des pratiques discriminatoires, des procédés commerciaux intrusifs, la perte d'intimité, ou encore des violations à l'encontre de sa sécurité. Par ailleurs, il conviendra que les consommateurs aient des informations sur la valeur financière de leurs données et se réservent le droit de les partager.

4.4. Comme le dispose le RGPD, les entreprises et les régulateurs devront soumettre la question de la collecte des données à des révisions régulières et sopeser dans quelle mesure celles qui sont traitées sont en adéquation avec l'exécution du service visé et lui sont nécessaires. Les questions touchant à la protection de la vie privée et les incidences qu'elle peut subir devront être évaluées à toutes les étapes de la conception, du cycle d'élaboration et du développement de tout produit connecté et de l'écosystème en réseau au sein duquel il fonctionnera, suivant la démarche de la «protection de la vie privée dès la phase de conception». Aussi convient-il que dans l'internet des objets, les principes de cette protection de la vie privée dès la phase de conception et par défaut soient mis en œuvre de manière cohérente.

4.5. De même, il sera nécessaire que suivant un modèle prédéterminé, chaque produit connecté soit configuré de telle manière qu'il se situe au niveau le plus élevé de protection de la vie privée (protection dès la phase de conception et par défaut), s'abstenant d'effectuer un suivi non souhaité du comportement et des activités de ses utilisateurs.

<sup>(7)</sup> COM(2018) 246 final.

<sup>(8)</sup> En vigueur depuis le 25 mai 2018.

4.6. Dans tous les cas, les consommateurs devront savoir, sous une forme probante, quelles sont les données qui sont récoltées, les personnes qui y ont accès et la fin qui leur est donnée, et ce aussi longtemps que le rapport avec le produit ou le service restera d'actualité, de même qu'il faudra qu'ils aient connaissance de la politique de protection de la vie privée qui est d'application et de l'éventuelle incidence que les algorithmes utilisés exercent sur la qualité des prestations, leur prix ou leur accessibilité.

## 5. La sécurité des consommateurs et des entrepreneurs vis-à-vis de l'internet des objets

5.1. L'interconnectivité des dispositifs qui caractérise l'écosystème de l'internet des objets peut encourager le développement de pratiques technologiques illégales ou néfastes, en en faisant un espace qui favorise la vulnérabilité et sa propagation virale. Il s'impose dès lors de veiller à ce qu'une sécurité intégrale soit de mise dans toutes les composantes du système.

5.2. L'offre de produits et de mises à jour censés assurer la sécurisation informatique doit être justifiée et assurer une couverture qui ne se limite pas aux dispositifs pris isolément mais englobe également les risques sécuritaires induits par leurs interconnexions mutuelles dans l'internet des objets, sans que leur multiplicité n'aboutisse à réduire les normes de qualité régissant cette sécurité.

5.3. À cet égard, la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité<sup>(9)</sup> prévoit un cadre de certification des technologies de l'information et de la communication qui permettra de définir des schémas de certification volontaire en matière de sécurité et d'étiquetage pour les différents types de produits, parmi lesquels figurent les appareils de l'internet des objets. Tout en étant favorable à cette mesure, le CESE se dit préoccupé qu'elle ne revête pas un caractère obligatoire.

5.4. Les mesures de cybersécurité devraient couvrir les risques touchant à tout type de vulnérabilité, dont, en particulier, le piratage, l'accès non autorisé ou le mauvais usage, ainsi que les problèmes en rapport avec les moyens de paiement et les fraudes financières. Le CESE soutient à cet égard les compétences conférées au groupe d'experts à parties prenantes multiples sur la responsabilité et les nouvelles technologies.

5.5. Par ailleurs, il conviendra d'examiner la question de la sécurité des consommateurs individuels face aux risques comme l'usage de proximité, les bandes de fréquences partagées, l'exposition aux champs électromagnétiques ou les interférences possibles avec des équipements connectés d'importance vitale. Le CESE préconise d'appliquer des mesures de vigilance et de retrait préventif des produits lorsqu'il existe des indices que la santé et la sécurité du consommateur ou ses intérêts personnels et pécuniaires risquent d'être affectés.

5.6. Les entreprises se devront d'adopter des normes de bonnes pratiques, telles que la sécurité des équipements dès la phase de leur conception ou par défaut, et se soumettre à des évaluations externes réalisées en toute indépendance. Quand des incidents de sécurité ou des violations de données surviendront, elles seront tenues de les signaler, y compris en fournissant des informations sur la responsabilité pour les dommages infligés et le non-respect des règles.

5.7. L'information qui donnera aux consommateurs la capacité de prendre des décisions appropriées et d'adopter des comportements sûrs dans le monde de l'internet des objets devra leur être fournie sous une forme simple et accessible par les entreprises, lesquelles mettront à leur disposition, sur toute la durée du cycle de vie du produit, les mises à jour indispensables en matière de sécurité.

5.8. Il s'impose de traiter la question que pose l'absence de normes cohérentes dans le domaine des réseaux de l'internet des objets. Afin d'améliorer les infrastructures existantes, il est indispensable de développer des technologies avancées de large bande et de nouvelle génération.

## 6. Propositions de mesures dans le cadre des politiques publiques<sup>(10)</sup>

6.1. Les pouvoirs publics, dans l'exercice de leurs compétences aux différents niveaux de la structure territoriale de l'Union européenne, devront s'engager activement dans le développement de politiques et plans d'action relatifs à l'internet des objets, afin de parvenir à un équilibre entre les différentes parties prenantes, en anticipant les problèmes qui risquent de se poser et en atténuant préventivement les effets pervers potentiels. Le CESE propose les pistes d'action suivantes:

6.1.1. créer un environnement d'expérimentation, par la démarche dite du «bac à sable», sous la forme d'installations matérielles, de pôles d'activités ou d'autres dispositifs, afin de mener des projets pilotes et de mettre le concept à l'épreuve. Ces essais ne doivent pas viser à éprouver seulement les technologies mais également les modèles de réglementation<sup>(11)</sup>;

<sup>(9)</sup> Voir COM(2017) 477 final.

<sup>(10)</sup> Voir le rapport du Groupe Banque mondiale, Internet of Things: The New Government-to-Business Platform («L'internet des objets. La nouvelle plate-forme gouvernement-entreprises»).

<sup>(11)</sup> Voir <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-and-eea-member-states-sign-cross-border-experiments-cooperative-connected-and-automated>

- 6.1.2. financer des infrastructures technologiques permettant de développer des projets novateurs en matière d'internet des objets, dans le cadre du nouveau programme «Horizon Europe»;
- 6.1.3. désigner des instituts et agences indépendants comme facilitateurs et responsables des projets ressortissant à l'internet des objets. Le CESE se félicite des mesures prévues à cet effet dans le règlement de 2017 sur la cybersécurité et invite la Commission à encourager concrètement les processus de normalisation dans l'industrie numérique, en déployant les ressources budgétaires appropriées <sup>(12)</sup>;
- 6.1.4. encourager des partenariats et des plates-formes de collaboration entre acteurs publics et privés, en y associant la communauté scientifique, l'industrie et les consommateurs;
- 6.1.5. encourager les investissements dans le développement de modèles locaux d'entrepreneuriat qui exploitent les avantages de l'internet des objets et facilitent la prise en compte d'aspects extrêmement complexes tels que la protection des données et leur propriété;
- 6.1.6. mener des actions de renforcement des capacités dans le monde de l'entreprise, dans une optique de coresponsabilité. Il faut veiller à ce que la sécurité et le respect de la vie privée dès la phase de la conception et par défaut soient intégrés dans les produits et services liés aux technologies de l'information et de la communication, en vertu du principe de l'«obligation de diligence» préconisé dans le nouveau règlement concernant la cybersécurité. À cet égard, le CESE se félicite qu'il soit prévu d'élaborer des **codes de conduite** en complément des mesures réglementaires;
- 6.1.7. encourager les initiatives européennes et internationales de normalisation, afin de garantir que les dispositifs de l'internet des objets présentent les propriétés fondamentales que sont la fiabilité, la sécurité, la disponibilité, la résilience, la facilité d'entretien et l'utilisabilité. La normalisation, en particulier, revêt une importance essentielle pour réaliser rapidement des processus de fabrication industrielle qui seront hautement numérisés;
- 6.1.8. garantir que les utilisateurs de l'internet des objets, en particulier les plus vulnérables ou ceux qui vivent dans des régions à faible densité de population, y aient un accès de haute qualité à un prix abordable;
- 6.1.9. encourager des campagnes de sensibilisation et des programmes éducatifs visant à ce que les entreprises et les consommateurs adoptent plus aisément l'internet des objets, en facilitant l'acquisition des aptitudes et des compétences nécessaires <sup>(13)</sup> et en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables et à la diversité;
- 6.1.10. lancer des initiatives dans le domaine éducatif, visant à produire une prévention appropriée, étant donné que les classes d'âge de l'enfance sont intégrées de bonne heure dans des environnements numériques;
- 6.1.11. réaliser des analyses et des études diagnostiques sur l'impact que produira l'internet des objets dans des domaines tels que les nouveaux modèles de production et de consommation durables,
- 6.1.12. garantir la mise en œuvre intégrale et l'utilisation effective des systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges en ligne et hors ligne (ADR et ODR),
- 6.1.13. de favoriser la création, la mise en place et le bon fonctionnement d'un système européen d'actions de groupe qui permette de mener des actions en cessation et d'obtenir des indemnités lorsque l'utilisation de l'internet des objets cause des dommages ou des préjudices de nature collective, comme il devrait résulter du train de mesures de la «nouvelle donne pour les consommateurs».
- 6.2. Le CESE invite par ailleurs la Commission à évaluer les réglementations qui ont un rapport, direct ou indirect, avec l'internet des objets et, le cas échéant, à apporter des améliorations à la législation existante. À cet égard, il est souhaitable que l'initiative de la «**nouvelle donne pour les consommateurs**» prête également une attention particulière aux équipements interconnectés, aux réseaux et à leur sécurité, ainsi qu'aux données liées à ces appareils.
- 6.3. Enfin, le CESE souligne qu'il importe d'établir des mécanismes de coopération et de coordination entre les États membres, aux fins d'une application efficace et uniforme des réglementations prévues, ainsi que dans le cas des conventions que l'Union européenne devra passer en dehors de son territoire, en fonction des lieux où les entreprises et les fournisseurs ont leur siège, en insistant particulièrement sur l'échange de meilleures pratiques. La politique internationale concernant les flux de données transfrontières doit être coordonnée de telle manière que les pays concernés puissent établir des normes de protection de même rigueur dans leur législation nationale, sur le fond comme du point de vue des procédures.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

<sup>(12)</sup> JO C 197 du 8.6.2018, p. 17.

<sup>(13)</sup> JO C 434 du 15.12.2017, p. 36.

**Avis du Comité économique et social européen sur «Des indicateurs mieux adaptés pour évaluer les objectifs de développement durable — la contribution de la société civile»**

(avis d'initiative)

(2018/C 440/03)

Rapporteure: **Brenda KING**

Corapporteur: **Thierry LIBAERT**

Décision de l'Assemblée plénière	15.2.2018
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	194/2/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Depuis que les institutions européennes ont adopté en 2015 le programme des Nations unies pour le développement durable à l'horizon 2030, le CESE n'a cessé d'appeler la Commission à élaborer une stratégie globale de l'Union européenne en faveur du développement durable qui soit assortie d'objectifs, de cibles et d'actions à caractère concret, en vue de réaliser les 17 objectifs de développement durable (ODD). Bien que l'Union ait joué un rôle moteur dans l'adoption dudit programme à l'horizon 2030 et que les ODD reflètent les valeurs essentielles de l'Union européenne, qui sont de promouvoir une plus grande harmonie sociale, politique, économique et environnementale, la Commission n'est pas parvenue à élaborer une telle stratégie globale. Le document de réflexion intitulé «Vers une Europe durable d'ici à 2030», dont la publication est prévue à la fin de 2018, constitue l'occasion de souligner toute l'importance d'adopter une telle stratégie européenne globale.

1.2. L'absence, jusqu'à présent, d'une stratégie européenne de développement durable fait peser un risque sur la cohérence de la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030 à l'échelon de l'Union et de ses États membres. Des divergences dans l'approche adoptée en vue de réaliser les ODD sont susceptibles de se produire, sachant que plusieurs États membres sont dès à présent en train d'élaborer leurs stratégies nationales de développement durable alors qu'il n'existe ni cadre stratégique ni lignes directrices de mise en œuvre qui soient communs à l'échelle européenne.

1.3. Le CESE se félicite du premier rapport annuel de suivi d'Eurostat sur les ODD<sup>(1)</sup>, de 2017, qui repose sur une batterie de cent indicateurs et utilise des critères rigoureux en matière de données. Toutefois, le CESE a relevé un certain nombre de lacunes concernant la palette d'indicateurs actuelle d'Eurostat, dont l'institut statistique devrait tenir compte dans la perspective de la publication des prochaines éditions de son rapport annuel de suivi sur les ODD.

1.4. Le CESE réclame des indicateurs à même de fournir une base pour la planification et l'élaboration des politiques. La palette d'indicateurs actuelle ne permet pas de mesurer le chemin qu'il reste à parcourir pour parvenir aux objectifs ou de fournir une évaluation adéquate des progrès accomplis. Il y a lieu d'établir des cibles spécifiques pour l'action de l'Union en faveur des ODD, dont il est indispensable que les indicateurs permettent de suivre la réalisation. En l'absence de telles cibles spécifiques assignées à son action, l'Union pourrait évaluer les résultats obtenus par les États en les comparant à la meilleure performance et à la moyenne.

<sup>(1)</sup> «Sustainable Development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context. 2017 edition» («Le développement durable dans l'Union européenne: rapport de suivi 2017 des objectifs de développement durable dans le contexte de l'Union européenne, édition 2017»).

1.5. Le CESE relève également en évidence certaines limitations techniques auxquelles il convient de remédier afin de garantir qu'il soit fait recours aux meilleurs indicateurs. Par exemple, l'utilisation d'indicateurs transversaux ne suffit pas à fournir des informations sur les synergies entre les objectifs ou, au contraire, sur les dilemmes qu'ils posent. En outre, il n'est pas pleinement tenu compte des retombées collatérales produites pour le développement durable des pays partenaires, ni du contrôle de la cohérence des politiques entre les grands objectifs d'action externe et interne.

1.6. Il est nécessaire qu'Eurostat et les instituts nationaux de statistique veillent à appliquer un cadre cohérent d'indicateurs. Il convient d'établir un système exhaustif et intégré d'indicateurs afin d'assurer que l'exercice de suivi de la mise en œuvre des ODD à l'échelon européen et national est fiable.

1.7. Eurostat et les instituts nationaux de statistique ne disposent que de ressources humaines et financières limitées pour collecter de nouvelles données, si bien qu'il n'est pas toujours possible de produire des indicateurs neufs et plus ciblés. Le CESE demande que des ressources adéquates soient mises à disposition afin qu'il soit possible de surmonter cette limitation de poids.

1.8. Le CESE réclame que la société civile soit associée, avec un rôle de premier plan, à la définition des indicateurs et à l'évaluation des progrès qu'accomplit l'Union européenne dans la réalisation des objectifs. De par leur nature transversale, les ODD imposent une coopération intégrée pluripartite.

1.9. Le CESE recommande de compléter la palette d'indicateurs par un rapport parallèle, qui se placerait sous l'angle qualitatif et serait élaboré en conjonction étroite avec les organisations de la société civile afin d'accroître le sentiment d'appropriation des ODD auprès de tous les acteurs intéressés. Des informations portant sur la qualité peuvent mettre en lumière des tendances qu'il n'aurait pas été possible de faire apparaître par des mesures exclusivement quantitatives. Le CESE se propose d'assumer le rôle de chef de file pour la coordination des travaux préparatoires de ce rapport qualitatif complémentaire. Il préconise en outre que la Commission européenne apporte son concours pour l'organisation d'un sommet européen des ODD, qui constituerait un exercice visant à dresser un état des lieux et auquel participeraient tous les acteurs intéressés.

1.10. La cohérence d'un cadre stratégique requiert aussi que les autres indicateurs de l'Union, comme ceux repris dans le tableau de bord social ou les indicateurs européens de la biodiversité, par exemple, soient cohérents avec le cadre du programme à l'horizon 2030. Une stratégie globale devrait procurer une vue d'ensemble des liens réciproques qui unissent les ODD, les politiques de l'Union et les différentes palettes d'indicateurs.

1.11. Le CESE demande que le système actuel de gouvernance de l'Union européenne soit remanié, pour s'accorder avec la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030. L'établissement d'une stratégie globale de l'Union européenne en faveur du développement durable qui s'inscrirait dans le droit fil du programme à l'horizon 2030, aiderait l'Union à intégrer les ODD dans chacune de ses politiques et fournirait un cadre pour en coordonner et en suivre la mise en œuvre, tant à son niveau qu'à l'échelon national. Par exemple, toute la mécanique du semestre européen devrait suivre la mise en œuvre des ODD et y contribuer. En outre, il conviendrait d'adapter la formulation des politiques européennes et leur évaluation, par exemple dans le cas du programme «Mieux légiférer», afin d'intégrer pleinement les ODD dans le cycle politique. Toute proposition législative ou politique devrait faire l'objet d'un examen de durabilité, qui en estime l'incidence sur les ODD et en détermine la pertinence.

1.12. Le CESE recommande que la Commission désigne en son sein un vice-président qui serait chargé d'intégrer les ODD dans toutes les politiques de l'Union européenne et disposerait d'une équipe se consacrant spécifiquement à cette tâche, d'un budget propre et d'une structure de travail avec l'ensemble des commissaires et des services de la Commission. En outre, il conviendrait que dans son discours sur l'état de l'Union européenne, le président de la Commission expose les progrès accomplis et définisse les contours des actions supplémentaires nécessaires pour mettre les ODD en application.

1.13. Enfin, le CESE demande que l'on convienne d'un budget de l'Union européenne qui confère au développement durable le statut d'objectif primordial. Le CESE rappelle que la forme définitive qui sera donnée au cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 sera symptomatique de la capacité ou de l'incapacité de l'Union européenne à tenir ses engagements au titre du programme à l'horizon 2030. La proposition en la matière formulée en mai 2018 par la Commission constitue assurément un pas dans la bonne direction mais en dernière analyse, elle ne saisit pas l'occasion de donner au programme à l'horizon 2030 le rang de priorité à l'ordre du jour européen.

## 2. L'absence d'une stratégie de l'Union européenne

2.1. L'Union européenne devrait faire davantage honneur à son rôle moteur s'agissant de garantir et de promouvoir le développement durable. En effet, le programme des Nations unies en la matière à l'horizon 2030 s'inscrit dans le droit fil de la **finalité essentielle de l'Union européenne** consistant à promouvoir une plus grande harmonie sociale, politique, économique et environnementale, tant en son sein que sur toute la planète. Toutefois, bien que l'Union européenne et ses États membres aient signé ledit programme mondial, l'Europe reste à la traîne. Jusqu'à présent, ni elle, ni les pays qui la composent ne sont parvenus à mettre en œuvre une stratégie de développement durable pour assurer la réalisation des objectifs en la matière.



2.2. Si l'on se reporte à son article 3, le traité sur l'Union européenne fait référence au développement durable, lorsqu'il affirme que «dans ses relations avec le reste du monde, l'Union [...] contribue [...] au développement durable de la planète». Même si des éléments renforcés de durabilité figurent dans plusieurs politiques de l'Union européenne, concernant par exemple la politique industrielle, le transport ou l'énergie, l'ambition continue à faire défaut et les ressources financières restent insuffisantes dans ce domaine. D'une manière générale, le CESE déplore un déficit criant de stratégie, de cohérence des actions et d'intégration dans la démarche de coordination des stratégies générales de l'Union.

2.3. Au niveau européen, le CESE est la seule institution qui ait placé le développement durable parmi ses priorités majeures. Le Parlement n'a pas de structure fonctionnelle pour traiter de cette question, même si certains de ses groupes politiques font figurer le programme à l'horizon 2030 parmi leurs priorités politiques en vue des élections européennes de mai 2019. De son côté, la Commission a établi la plate-forme pluripartite pour la mise en œuvre des ODD, qui pose un jalon dans la bonne direction, sans qu'il ne soit certain que ladite plate-forme soit maintenue au-delà du mandat de la Commission actuelle. De surcroît, le CESE a plaidé dans le passé en faveur d'un forum de la société civile qui soit plus ambitieux et plus large que celui qui a finalement vu le jour<sup>(2)</sup>.

2.4. À l'échelon national, les niveaux atteints pour planifier et mettre en œuvre les objectifs de développement durable sont hétérogènes<sup>(3)</sup>. Certains États membres ont déjà adopté de très complètes stratégies nationales de développement durable et dans certains cas, les pouvoirs régionaux et locaux, ainsi que les acteurs intéressés, ont également lancé des initiatives locales de sensibilisation aux ODD. En l'absence d'un cadre européen, le risque existe que les démarches nationales soient incohérentes les unes par rapport aux autres. Le CESE réclame l'intégration du développement durable au sein des politiques nationales, ainsi qu'une participation de plein droit de la société civile organisée à leur conception et leur mise en œuvre, suivant une stratégie d'ensemble de l'Union européenne.

### 3. Les perspectives

3.1. Le 13 septembre 2017, le président Juncker a annoncé la publication au cours de l'hiver 2018 d'un document de réflexion intitulé «Vers une Europe durable d'ici à 2030, sur les suites à donner aux objectifs de développement durable des Nations unies, y compris l'accord de Paris sur le changement climatique». Au cours de la phase préparatoire de ce rapport, la Commission examine les positions des membres de la plate-forme pluripartite sur les ODD, lesquels formulent des suggestions concernant les moyens d'améliorer la gouvernance de l'Union dans le contexte des ODD, par exemple par l'adoption d'une stratégie globale, des recommandations d'action, ou encore des réflexions quant à la manière dont la boîte à outils de l'Union européenne devrait évoluer vers la coordination des politiques, le suivi et la responsabilisation.

3.2. La mise en œuvre des objectifs de développement durable englobe des objectifs économiques, sociaux, politiques et environnementaux qui nécessiteront des changements fondamentaux dans les sociétés européennes et au sein des institutions de l'Union.

3.3. Les débats menés sur l'avenir de l'Europe dans la perspective des élections européennes en 2019 sont cruciaux pour sensibiliser les citoyens européens au développement durable. Les partis politiques européens doivent prendre position à son propos et aborder le développement durable dans le cadre de leurs programmes électoraux.

3.4. Par ailleurs, le CESE estime que la Commission et le Parlement européen, qui se trouveront renouvelés à l'issue du scrutin européen de 2019, devraient se donner pour priorité de mieux intégrer les ODD dans les politiques de l'Union. Le CESE presse le Parlement européen d'augmenter sa capacité à suivre et contrôler les progrès concernant la réalisation desdits objectifs, ainsi que de prendre ses responsabilités à leur égard. En ce qui concerne la Commission, on recommandera également de renforcer l'autorité du vice-président chargé du développement durable et de réorganiser les portefeuilles des directions générales afin de faire clairement apparaître, pour chacun des ODD, comment s'organise le partage des responsabilités.

3.5. La décision finale qui sera prise concernant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 sera révélatrice de la capacité ou de l'incapacité de l'Union européenne à tenir ses engagements au titre du programme à l'horizon 2030. Ce cadre revêt une importance cruciale pour assurer l'intégration des ODD. La proposition de la Commission européenne en la matière, publiée en mai 2018, constitue assurément un pas dans la bonne direction mais elle ne saisit pas l'occasion de donner au programme à l'horizon 2030 le rang de priorité à l'ordre du jour européen. Par-delà la modeste proposition de relever l'objectif ciblé en matière d'intégration des questions climatiques dans l'ensemble des politiques, le nouveau cadre financier pluriannuel devrait également dégager des ressources pécuniaires adéquates pour le développement durable et garantir par ailleurs qu'aucun de ses financements n'entrave la réalisation des ODD. Il convient de

<sup>(2)</sup> Avis du CESE sur les «Prochaines étapes pour un avenir européen durable» (JO C 345 du 13.10.2017, p. 91).

Avis du CESE sur «Un Forum de la société civile européenne en faveur du développement durable» (JO C 303 du 19.8.2016, p. 73).

<sup>(3)</sup> Le CESE prépare un relevé des initiatives en matière de développement durable à l'échelon national. Il publiera sur son site internet une synthèse établie pour chacun des États membres.



mettre des moyens financiers à la disposition des responsables de la mise en œuvre desdits ODD, notamment au niveau des États membres, des collectivités locales, des entreprises et des ONG, aux fins de réaliser des projets novateurs et transposables à d'autres échelles.

3.6. L'Union européenne traverse une crise politique et institutionnelle majeure et fait face à des défis tels que l'accroissement des inégalités sociales, les problèmes environnementaux et la perte de confiance à son égard et à celui des gouvernements <sup>(4)</sup>. Pour surmonter cette situation, elle doit concevoir un nouveau discours, qui soit à même de fournir des solutions concrètes aux difficultés que nos sociétés affrontent. Les débats en cours sur l'avenir de l'Europe devraient contribuer à cette nouvelle trame, en prenant en compte le programme à l'horizon 2030 et le sixième scénario pour l'Europe <sup>(5)</sup>, de manière à faire de l'Union un moteur du développement durable. Il est indispensable que les chefs d'État européens manifestent davantage leur autorité de dirigeants pour faire des ODD un élément central de leur ligne politique et de leur vision pour l'Europe.

3.7. Le programme à l'horizon 2030 se fonde sur les valeurs essentielles de l'Europe que sont la démocratie et la participation, la justice sociale, la solidarité et le développement durable et le respect de l'état de droit et des droits humains, tant sur son territoire que dans le reste du monde. Le nouveau discours sur le développement durable devrait donner aux citoyens des réponses quant à la manière dont les administrations publiques et la société civile organisée entendent satisfaire leur aspiration au bien-être économique, social et environnemental.

#### 4. La problématique des indicateurs

4.1. Le CESE estime que l'approche adoptée concernant les indicateurs de l'Union européenne en matière d'ODD doit sortir du cadre d'une simple évaluation, en contribuant à la formulation et à l'élaboration des politiques, plutôt que de les cantonner dans un rôle d'outils pour l'établissement de rapports. Ils devraient aider les décideurs politiques de l'Union à définir les futures politiques et à prévoir les moyens de mieux réaliser les ODD. Ils doivent également les aider à mettre en évidence les divergences dans les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs et à instaurer en temps opportun les changements de politique nécessaires de manière à les atteindre d'ici à 2030.

4.2. Du point de vue du CESE, le «Rapport de suivi 2017 des objectifs de développement durable dans le contexte de l'Union européenne» d'Eurostat («2017 Monitoring Report of the Sustainable Development Goals in an EU context») marque à cet égard un bon début mais ménage encore des possibilités d'amélioration. Il est nécessaire de poursuivre sur sa lancée en affinant les indicateurs. En l'absence d'objectifs de l'Union chiffrés, la méthode actuellement utilisée pour évaluer les progrès accomplis, c'est à dire déceler 1 % de changement positif, est susceptible de conduire à des erreurs car elle ne fournit aucune information le chemin qu'il reste à parcourir pour réaliser les ODD, contrairement à d'autres rapports. Ainsi, alors qu'Eurostat conclut à des progrès significatifs en Europe concernant l'ODD 12 <sup>(6)</sup>, d'autres sources telles que l'OCDE parviennent à des conclusions différentes <sup>(7)</sup>. Il faut que le rapport de suivi s'efforce davantage de clarifier le caractère intégré du programme, où tout effort doit venir conforter chacun des objectifs et non compromettre le moindre d'entre eux. Bien que précieux, le recours à des indicateurs transversaux ne suffit pas à fournir des informations sur les synergies entre les objectifs ou sur les dilemmes qu'ils posent. En outre, ce rapport devrait évaluer les retombées collatérales que les actions peuvent avoir pour le développement durable des pays partenaires et contrôler la cohérence des politiques entre les grands objectifs d'action externe et interne. Enfin, il conviendrait que les indicateurs donnent la possibilité de procéder à des comparaisons entre les États européens, de mettre en évidence les disparités en matière de mise en œuvre par les États membres et de réaliser des mises à jour fréquentes, de manière à se fonder sur les données scientifiques, les connaissances et les informations les plus récentes qui soient disponibles.

4.3. Afin de disposer d'une batterie cohérente d'indicateurs qui fournissent une vue d'ensemble claire de la mise en œuvre des ODD à l'échelon de l'Union, il est crucial de mettre sur pied un système exhaustif de tels indicateurs qui couvre l'échelon européen et national. En premier lieu, il y a lieu d'harmoniser ceux qui sont utilisés actuellement pour les différents domaines de l'action politique menée à l'échelon de l'Union européenne, ou pour le moins de les articuler avec ceux qu'elle utilise en matière d'ODD. Il convient par exemple de relier ces derniers à d'autres palettes d'indicateurs pertinents, tels que le tableau de bord social ou les indicateurs européens de la biodiversité, et de définir clairement les relations qu'ils entretiennent. En second lieu, les stratégies nationales de développement durable devraient recourir à des indicateurs identiques ou pour le moins comparables à ceux de l'Union européenne en matière d'ODD. À défaut, le risque d'incohérence entre les différentes approches adoptées par les États membres est élevé. En troisième lieu, il est nécessaire que l'Union européenne veuille à mettre en place une procédure exhaustive afin de faire rapport au Forum politique de haut niveau des Nations unies pour le développement durable. Il conviendrait que la Commission européenne soit à même de fournir une vue d'ensemble claire de la mise en œuvre des ODD à l'échelon de l'Union et au sein de tous ses États membres.

<sup>(4)</sup> Avis du CESE sur «La transition vers un avenir plus durable pour l'Europe — Une stratégie pour 2050», SC/047 (JO C 81 du 13.10.2017, p. 44).

<sup>(5)</sup> [http://www.foeeurope.org/sites/default/files/other/2017/6th\\_scenario\\_future\\_of\\_europe.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/other/2017/6th_scenario_future_of_europe.pdf)

<sup>(6)</sup> ODD 12. Consommation et production responsables.

<sup>(7)</sup> Voir par exemple l'OCDE, 2017. Measuring Distance to the SDG Targets: an assessment of where OECD countries stand («Mesurer la distance des États de l'OCDE par rapports aux cibles des ODD — une évaluation par États»).

4.4. Le CESE estime qu'il est nécessaire de remédier à certaines restrictions qui pèsent sur le déroulement de la définition des indicateurs. Eurostat et les instituts nationaux de statistique ne disposent que de ressources humaines et financières limitées pour collecter de nouvelles données, si bien qu'il n'est pas toujours possible de produire des indicateurs neufs et plus ciblés. Selon le rapport annuel pour 2017 du conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique auprès du Parlement européen, le coût du système statistique en Europe s'élève à 0,02 % du PIB et, à la suite des coupes qui ont affecté ses ressources humaines dans le contexte d'austérité budgétaire, ses effectifs n'ont pas retrouvé leurs niveaux antérieurs à la crise économique<sup>(8)</sup>. Afin d'améliorer la palette d'indicateurs, il convient d'accorder une priorité accrue à la conception d'indicateurs de développement durable et d'allouer à Eurostat et aux instituts nationaux de la statistique des ressources financières adéquates au titre de ces indicateurs, conformément aux cibles de l'ODD 17. Il sera alors possible d'en ajouter d'autres à la série actuelle, pour lesquels il pourrait être nécessaire de récolter des données supplémentaires.

4.5. Pour ce qui est de la palette d'indicateurs actuelle d'Eurostat, le CESE y relève un certain nombre de lacunes, qu'il conviendrait de combler, idéalement lorsque l'office statistique européen publiera son «rapport de suivi 2018 sur les progrès réalisés concernant les ODD». Parmi les domaines qui se prêtent à des améliorations figurent les points suivants:

- adopter une présentation visuelle plus objective des résultats globaux, afin d'éviter de donner l'impression fallacieuse que, dans l'ensemble, l'Europe est sur la bonne voie en ce qui concerne les ODD, et d'entrer ainsi en contradiction tant avec d'autres recherches, qualitatives ou thématiques, qu'avec les perceptions des citoyens,
- porter une attention accrue aux effets de contagion du modèle de développement actuel de l'Europe, par exemple en poursuivant les travaux existants d'Eurostat en matière d'empreintes, ou que l'aide qu'elle apporte aux pays partenaires afin d'atteindre les objectifs de développement durable,
- opter pour une approche plus novatrice afin de faire comprendre l'indivisibilité du programme des ODD, au-delà des indicateurs transversaux, qui en soi ne font pas apparaître les déséquilibres et les contradictions entre les différentes dimensions de la durabilité, d'autant que l'on manque, par ailleurs, d'un cadre adéquat pour évaluer la cohérence des politiques,
- récolter davantage de données sur les résultats obtenus par les entreprises, les autorités locales et les ONG,
- recueillir de plus amples éléments sur les résultats obtenus par les États membres en ce qui concerne les ODD, sachant que les moyennes ne donnent qu'une vue incomplète. Étant donné que pour nombre d'ODD, les États membres disposent d'une compétence exclusive, il importe également de fournir des informations de l'échelon national,
- de meilleurs indicateurs en matière de responsabilité pour la réalisation des ODD, dans le fil des ODD 16<sup>(9)</sup> et 17<sup>(10)</sup>, par exemple en ce qui concerne la place de la société civile en Europe<sup>(11)</sup> et des partenariats novateurs,
- suivre une méthodologie plus solide pour mesurer les progrès par rapport aux ODD pour lesquels il n'existe pas d'objectif européen, par exemple en comparant la moyenne des résultats obtenus par les États membres avec les meilleurs d'entre eux ou avec des cibles connexes découlant d'autres engagements internationaux ou des travaux de recherche disponibles.

4.6. Sans négliger l'utilité des séries de données sur le long terme, il conviendrait de revoir et de perfectionner les indicateurs sur la base de l'inventaire des nouveaux enjeux et des progrès des connaissances scientifiques, y compris des nouvelles données. Si les efforts d'Eurostat pour intégrer de nouveaux indicateurs en 2018 vont dans la bonne direction, il est essentiel de clarifier le processus et le calendrier pour l'introduction de ceux qui restent en attente. Par exemple, il conviendrait de prévoir un plan d'action et un calendrier pour l'indicateur, actuellement en attente, qui a été proposé concernant «l'ampleur du sans-abrisme dans l'Union européenne», avec la recommandation de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA).

4.7. Il y a lieu de renforcer le rôle que joue la société civile organisée concernant les rapports annuels d'Eurostat, lequel se devrait de la consulter davantage sur la procédure de définition des indicateurs, ainsi que pour évaluer les progrès en ce qui les concerne. D'une manière générale, la consultation de la société civile devrait s'effectuer suffisamment tôt dans le processus pour que ses recommandations soient prises en considération, et il est nécessaire qu'Eurostat explique pour quelles raisons il a été ou n'a pas été tenu compte de ses préconisations.

<sup>(8)</sup> Rapport annuel pour 2017 du conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique, p. 25 et 26.

<sup>(9)</sup> ODD 16. Paix, justice et institutions efficaces.

<sup>(10)</sup> ODD 17. Partenariats pour la réalisation des objectifs.

<sup>(11)</sup> En prolongeant des méthodologies existantes tels que le «CIVICUS monitor», <https://civicus.org/index.php/what-we-do/innovate/civicus-monitor>

4.8. La détermination des points qui seront ou ne seront pas contrôlés et, en particulier, la conception et le choix des indicateurs, a d'importantes incidences politiques <sup>(12)</sup>. Par conséquent, il conviendrait que la procédure par laquelle Eurostat élabore son rapport annuel permette à la société civile d'apporter sa contribution au moyen d'une interprétation qualitative des indicateurs. De fréquentes enquêtes d'Eurobaromètre devraient accompagner cette démarche, en vue d'évaluer la perception qu'ont les citoyens des progrès accomplis.

4.9. Le CESE a conscience que la société civile ne dispose que de capacités limitées en matière de statistiques pour proposer de nouveaux indicateurs susceptibles de remplir les conditions de validité statistique d'Eurostat. Elle n'en est pas moins capable d'en définir certains, qui ont leur pertinence, en utilisant d'autres sources que les données de l'institut statistique européen: on en donnera pour exemple ceux que le Réseau des solutions pour le développement durable est occupé à développer. Néanmoins, le CESE considère qu'il est nécessaire de prêter assistance aux organisations de la société civile, par des mesures de développement de leurs capacités, afin de garantir qu'elles soient à même de mieux contribuer au débat avec Eurostat.

4.10. Pour insérer le développement durable dans le discours nouveau et substantiel évoqué précédemment, le CESE demande que des améliorations soient apportées à la manière dont la Commission et Eurostat communiquent sur les progrès concernant les ODD. Le rapport d'Eurostat est d'une lecture qui n'est pas des plus accessibles et il ne bénéficie pas d'une large diffusion; aussi conviendrait-il d'explorer de nouvelles pistes pour mieux le faire connaître auprès des publics de non-spécialistes et des citoyens. Dans le cadre d'une stratégie ambitieuse de sensibilisation, il convient également d'étudier d'autres produits de recherche et de communication. Ainsi, proposer une section «Suivi par la société civile» sur le site internet d'Eurostat consacré aux ODD permettrait une appropriation conjointe et interactive du suivi des objectifs.

4.11. Le CESE reconnaît que le rapport annuel d'Eurostat n'intègre pas d'informations qualitatives, et qu'il ne pourrait pas le faire. Afin de combler cette lacune, ainsi que de renforcer la participation de la société civile, le CESE propose de compléter le suivi de la mise en œuvre des ODD au moyen d'un rapport parallèle distinct, indépendant et qualitatif, élaboré en étroite collaboration avec les parties intéressées de la société civile. Ce rapport parallèle devrait s'attacher principalement a) à fournir une réflexion sur le rapport d'Eurostat et à l'analyser, b) à le compléter au moyen d'informations qualitatives provenant de la société civile organisée et c) à donner une lecture de la société civile organisée concernant les progrès accomplis dans la mise en œuvre des ODD. À l'heure actuelle, le CESE mène une étude sur la participation de la société civile au suivi des ODD, qui devrait être achevée d'ici novembre 2018 et s'attachera tout spécialement à étudier une approche méthodologique aux fins de l'élaboration du rapport complémentaire du rapport annuel d'Eurostat et à formuler une proposition en la matière.

4.12. La responsabilité est au cœur du programme des ODD. En ce qui la concerne, un cadre robuste, où la société civile organisée joue un rôle essentiel, doit venir compléter toute stratégie ambitieuse pour la réalisation de ces objectifs. À cette fin, il est nécessaire de mener des actions pour sensibiliser les citoyens sur tout le territoire de l'Union, ainsi que d'effectuer des enquêtes d'opinion et d'instaurer d'autres mécanismes pour collecter des retours d'information auprès de la population. À cet égard, la Commission européenne devrait, en coopération avec le CESE, organiser un «sommet des ODD», c'est-à-dire une manifestation annuelle visant à faire le point de la situation avec les États membres, le Parlement européen, la société civile, les entreprises et les collectivités régionales et locales, ainsi qu'à marquer l'engagement à dialoguer de manière inclusive et régulière avec les acteurs intéressés. Enfin, il y aurait lieu d'encourager l'échange de bonnes pratiques concernant la participation de la société civile à l'évaluation des ODD. Le CESE pourrait jouer un rôle crucial s'agissant d'aider les organisations de la société civile à échanger ces types d'expériences, à susciter des synergies, à accroître les connaissances et la sensibilisation et à favoriser la coopération.

## 5. L'intégration des ODD dans la gouvernance de l'Union européenne

5.1. Il convient d'adapter le système actuel de gouvernance de l'Union européenne de manière à ce qu'il contribue à la mise en œuvre du programme à l'horizon 2030. Pour y parvenir, toutes les institutions de l'Union devraient prendre des mesures afin d'assurer la coordination de leurs travaux visant à réaliser les ODD.

5.2. Malgré les aptitudes à conduire ce mouvement dont fait preuve son vice-président, il est patent que dans plusieurs services de la Commission, le niveau de mobilisation est faible, entravant ainsi les progrès. Il en va de même pour le Parlement, qui doit mettre en place un processus crédible parmi ses commissions pour discuter de la mise en œuvre des objectifs de développement durable. Enfin, le groupe de travail sur les ODD qui fonctionne au sein du Conseil européen et constitue une initiative bienvenue, doit assurer une intégration adéquate de ces objectifs dans toutes les matières que traite l'institution, par exemple l'avenir de la politique agricole commune (PAC), la politique de cohésion, la politique des transports <sup>(13)</sup>, les relations extérieures <sup>(14)</sup> ou le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

<sup>(12)</sup> Avis du CESE sur les «Prochaines étapes pour un avenir européen durable», NAT/700 (JO C 345 du 13.10.2017, p. 91).

<sup>(13)</sup> Avis du CESE sur «Le rôle des transports dans la réalisation des objectifs de développement durable et ses conséquences pour l'élaboration des politiques de l'Union européenne» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 9).

<sup>(14)</sup> Avis du CESE sur «Un partenariat renouvelé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique», REX/485 (JO C 129 du 11.4.2018, p. 76).

5.3. Une future stratégie globale de l'Union européenne en faveur du développement durable devrait jouer un rôle crucial afin d'intégrer les ODD dans chacune de ses politiques et fournir un cadre pour en coordonner et en suivre la mise en œuvre, tant à son niveau qu'à l'échelon national. Comme indiqué, ladite stratégie devrait fixer des objectifs, définir les moyens de les réaliser et définir un éventail cohérent d'indicateurs à utiliser pour mesurer les progrès accomplis. Le CESE rejoint le Conseil pour estimer qu'il est nécessaire de développer un «cadre d'indicateurs de référence»<sup>(15)</sup>.

5.4. Ainsi qu'il a été mentionné, ce cadre devrait intégrer tous les indicateurs européens pertinents qui sont utilisés actuellement dans les différents domaines d'intervention et définir les rapports mutuels qu'entretiennent les indicateurs existants et ceux des ODD. Par exemple, la Commission européenne devrait assurer un alignement et une cohérence complets entre le tableau de bord social et les indicateurs de l'Union européenne en matière d'ODD. Sur les douze indicateurs du tableau de bord social, huit sont actuellement repris, en tout ou en partie, dans le faisceau d'objectifs de développement durable de l'Union européenne.

5.5. Comme le CESE y a appelé à de multiples reprises, par exemple dans ses avis NAT/693<sup>(16)</sup>, NAT/700<sup>(17)</sup>, SC/047<sup>(18)</sup> ou SC/050<sup>(19)</sup>, il conviendrait que la coordination et le suivi des ODD soient intégrés dans le processus du semestre européen. Cette démarche devrait comprendre une procédure qui examine l'adéquation des stratégies de mise en œuvre des ODD menées à l'échelon des États membres. Les pouvoirs publics nationaux devraient obtenir des lignes directrices communes et faire l'objet d'un suivi, de manière que tous les efforts aillent dans le même sens. Il convient en outre de favoriser les échanges de bonnes pratiques entre les États membres. Le champ du semestre européen devrait se déployer pleinement au-delà de sa dimension économique plus classique et investir de manière exhaustive, en leur conférant le même poids, les dimensions sociale et environnementale, dans le cadre d'une future stratégie globale en faveur du développement durable. En conséquence, les recommandations par pays devraient être cohérentes avec les ODD, ainsi qu'avec l'analyse qui est effectuée dans les rapports nationaux au titre du processus du semestre européen.

5.6. Le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), de création récente, vise à aider les États membres à mettre en œuvre leurs réformes institutionnelles, structurelles et administratives. Il est prévu qu'il jouera un rôle appréciable durant ces prochaines années. Comme le CESE<sup>(20)</sup> et le rapport Falkenberg<sup>(21)</sup> l'avaient déjà souligné, il conviendrait que ce programme ait pour principe directeur que toute réforme qu'il soutient soit en cohérence avec le programme à l'horizon 2030 et avec les ODD.

5.7. Si l'on veut garantir que les ODD soient bien intégrés dans toutes les politiques de l'Union européenne, il y a lieu d'adapter le programme «Mieux légiférer» pour s'assurer que sa manière d'aborder ces objectifs soit complète et globale. Le CESE considère que les principes qui les fondent devraient être mentionnés explicitement dans les lignes directrices et la boîte à outils de «Mieux légiférer». En outre, il conviendrait de réexaminer les méthodologies de «Mieux légiférer», pour s'assurer qu'elles sont à même d'évaluer des objectifs de long terme et de mesurer le chemin à parcourir pour réaliser les ODD. Enfin, il serait nécessaire de prêter une plus grande attention au rôle que la cohérence des politiques peut jouer comme outil de mise en œuvre de ces objectifs, en recourant, par exemple au cadre de l'OCDE pour la cohérence des politiques au service du développement durable (CPDD).

5.8. Quand elle propose de nouvelles initiatives législatives ou politiques, la Commission devrait indiquer clairement les ODD qu'elles visent et effectuer un examen de durabilité pour en évaluer l'impact escompté concernant ces objectifs, dans le cadre de la procédure d'évaluation de l'incidence, destinée à évaluer les dimensions économique, sociale et environnementale des propositions. Il y a lieu de cerner quels sont, s'agissant de la mise en œuvre de ces objectifs, les principaux problèmes que l'action proposée vise à traiter. De même, le suivi et l'évaluation des politiques de l'Union européenne en cours doivent être revus, afin qu'ils mesurent les progrès engrangés pour réaliser les ODD et recommandent des modifications des politiques qui ont une incidence plus large pour ce qui est de promouvoir les ODD.

<sup>(15)</sup> [data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/fr/pdf](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/fr/pdf)

<sup>(16)</sup> Avis du CESE sur «Le développement durable — Recensement des politiques intérieures et extérieures de l'Union européenne», NAT/693 (JO C 487 du 28.12.2016, p. 41).

<sup>(17)</sup> Avis du CESE sur les «Prochaines étapes pour un avenir européen durable», NAT/700 (JO C 345 du 13.10.2017, p. 91).

<sup>(18)</sup> Avis du CESE sur «La transition vers un avenir plus durable pour l'Europe — Une stratégie pour 2050», SC/047 (JO C 81 du 2.3.2018, p. 44).

<sup>(19)</sup> Avis du CESE sur l'«Examen annuel de la croissance 2018», SC/50 (JO C 227 du 28.6.2018, p. 95).

<sup>(20)</sup> Avis du CESE sur le «Programme d'appui à la réforme structurelle», ECO/398 (JO C 177 du 18.5.2016, p. 47).

<sup>(21)</sup> Sustainability Now! («La durabilité: maintenant!») *EPSC Strategic Notes*, numéro 18 (2016), [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/rapport\\_kff.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/rapport_kff.pdf) (disponible en anglais uniquement).

5.9. Le programme de la Commission pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) devrait également s'enrichir d'une dimension consacrée au développement durable. Il conviendrait que les travaux de ce programme de travail donnent l'assurance que toute simplification et modernisation proposée du droit de l'Union européenne soit compatible avec les ODD et contribue à leur réalisation.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «La contribution des zones rurales d'Europe à 2018, l'Année européenne du patrimoine culturel en vue de garantir la durabilité et la cohésion entre zones urbaines et zones rurales»**

(avis d'initiative)

(2018/C 440/04)

Rapporteur: **Tom JONES**

Décision de l'assemblée plénière	15.2.2018
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	201/2/7

## 1. Conclusions et recommandations

### Conclusions

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) soutient pleinement la désignation de 2018 comme Année européenne du patrimoine culturel, et salue tous les efforts déployés à tous les niveaux par ses promoteurs et ses organisateurs pour accroître sa visibilité et célébrer la diversité et la richesse du patrimoine culturel européen <sup>(1)</sup>.

1.2. Le CESE encourage l'ensemble des parties prenantes et des participants à adopter la définition la plus large possible de la culture ainsi qu'une attitude inclusive vis-à-vis de l'ensemble des citoyens.

1.3. Cette année devrait non seulement s'affirmer comme une célébration du passé, mais aussi promouvoir des expressions évolutives, neuves et exigeantes de l'inspiration et des compétences humaines, qui plongent souvent leurs racines dans des traditions inscrites dans le patrimoine culturel rural de chaque État membre.

1.4. Une période de douze mois ne représente qu'une brève parenthèse, mais il est permis d'espérer que cet effort et cet investissement supplémentaires inciteront les citoyens à s'intéresser aux possibilités qu'offre le patrimoine culturel dans les zones rurales. Elle devrait inciter ces derniers à constituer pour les générations actuelles et futures un capital de bien-être sur les plans esthétique, social et économique animé par un souffle nouveau. À mi-parcours, plus de 3 500 projets ont reçu le label de l'Année européenne du patrimoine culturel, le pourcentage de projets ruraux variant d'une région à l'autre.

1.5. Le CESE soutient l'appel lancé au mois de janvier 2018 par l'Alliance européenne de la culture et des arts demandant aux institutions européennes et aux États membres de garantir un appui substantiel dans le cadre financier pluriannuel (CFP) après 2020. Il se félicite également que la Commission européenne ait proposé de s'engager en faveur de la culture dans son projet de budget de mai 2018 ainsi que dans le cadre du nouvel agenda de la culture <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur *Un nouvel agenda européen de la culture* (non encore paru au Journal officiel).

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/culture/news/new-european-agenda-culture\\_fr](https://ec.europa.eu/culture/news/new-european-agenda-culture_fr)



*Recommandations*

1.6. Le patrimoine culturel rural dans toute sa richesse et sa diversité devrait être formellement reconnu pour sa valeur artistique intrinsèque ainsi que pour sa contribution économique et sociale au bien-être de tous les citoyens européens <sup>(3)</sup>.

1.7. Les investissements effectués par des bailleurs de fonds publics devraient être soumis à l'«épreuve de la ruralité» de telle sorte que lors de la conception de nouvelles sources de financement soit inclus un soutien aux contributions actuelles des familles et des travailleurs agricoles, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales qui rassemblent des créateurs individuels, tout comme aux associations folkloriques, aux groupes d'action locale ou aux fermes d'accueil à fonction sociale, tout en tenant pleinement compte des mesures nécessaires pour renforcer les infrastructures du patrimoine rural.

1.8. Les sources existantes de financement européen, notamment le programme de développement rural, devraient progressivement considérer la culture comme une valeur horizontale et accroître leur soutien à des projets culturels, notamment ceux visant à protéger, promouvoir et embellir des paysages dotés d'une riche diversité biologique. La restauration de l'agriculture pastorale et des chalets isolés dans les Pyrénées, des vignobles à Santorin, la protection des pâturages communs à Șeica Mare (Roumanie) en offrent de bons exemples, de même que le projet culturel Leader à Lesbos (Grèce) qui s'est donné pour objectif de soutenir l'intégration des migrants. Il y a lieu de poursuivre la construction d'habitats agricoles grâce à des régimes agroenvironnementaux, et l'environnement bâti devrait respecter des normes de conception élevées, respectant les modèles culturels traditionnels, tout en s'adaptant à un usage moderne.

1.9. Les zones boisées, les forêts gérées durablement ainsi que les voies navigables doivent bénéficier de mesures de soutien de façon à éviter la dégradation et la pollution. Il convient de prévoir des ressources pour préserver les ceintures vertes et les plantations arbustives qui ont été aménagées jadis dans les zones rurales, par exemple en Pologne suivant les idées de Dezydery Chłapowski, et qui réduisent l'érosion des sols, limitent les émissions de CO<sub>2</sub>, favorisent la fertilité des terres et égaient le paysage.

1.10. L'action menée à travers les journées «fermes ouvertes», les excursions scolaires en milieu rural, les salons, les foires artisanales ou autres, et les festivals culturels aide les citoyens des villes à mieux comprendre et apprécier les régions rurales. Elle mérite d'être soutenue par les pouvoirs publics, de même que les mesures visant, par l'intermédiaire de projets culturels, à jeter des ponts entre citoyens ruraux et urbains.

1.11. Les mesures visant à présenter la culture et les traditions rurales aux jeunes générations grâce à des modes de communication modernes et innovants devraient être encouragées, les retombées économiques et sociales devraient être mesurées, et les bonnes pratiques partagées et mises en avant. Il conviendrait d'accorder un soutien aux artistes et à d'autres acteurs culturels d'excellence, parfois venus d'ailleurs, afin qu'ils aident la population d'un lieu donné à réaliser pleinement les potentialités des ressources culturelles locales dont elle dispose.

1.12. Il convient de s'attaquer au grave problème de la disparition des compétences artisanales en investissant davantage dans la formation, de sorte que les transmissions intergénérationnelles s'appuient sur la connaissance du passé et favorisent l'innovation. Les établissements scolaires situés en milieu rural devraient intégrer dans leur enseignement le potentiel d'emploi que recèlent ces ressources rurales, au même titre que les possibilités de carrière existantes ailleurs. Il y a un défi spécifique qu'il convient de relever, non seulement pour les jeunes agriculteurs, mais aussi pour tous les jeunes vivant en milieu rural afin de leur permettre de faire preuve d'esprit d'entreprise dans leur rôle de gardiens de leur patrimoine.

1.13. Le patrimoine culturel rural devrait être promu de manière durable notamment à des fins touristiques, pour que les citoyens apprennent à percevoir les valeurs culturelles rurales et fassent plus aisément le choix de résider et de travailler dans des zones plus isolées.

1.14. La mise en valeur commerciale des produits culturels ruraux, y compris le patrimoine gastronomique, devrait être encouragée et le statut d'appellation d'origine protégée, préservé, offrant ainsi des assurances aux citoyens concernant la qualité et la traçabilité.

1.15. Le volontariat, la participation des citoyens et les entreprises sociales au même titre que les sociétés privées des zones rurales devraient être encouragés à se développer et à partager leurs activités culturelles, dont la promotion de la diversité des langues et des dialectes, au bénéfice de la population toute entière. Les communautés rurales «intelligentes» devraient prendre toute la mesure de la valeur et du potentiel que recèlent leurs ressources culturelles locales et rechercher des occasions de coopérer avec des groupes similaires dans d'autres endroits afin de favoriser l'établissement de liens, de manière notamment à accroître les avantages économiques résultant de débouchés touristiques plus nombreux.

---

<sup>(3)</sup> Conférence du CESE des 20 et 21 juin 2016.

1.16. Alors même que des projets-phares de «2018, Année européenne du patrimoine culturel» connaîtront probablement des prolongements à l'avenir, il importe qu'un bilan et une évaluation clairs des investissements et des résultats quantifiables soient établis, compte tenu des facteurs économiques, sociaux et culturels. Quelque 8 millions d'euros ont été alloués à l'Année à la suite des négociations en trilogue entre le Parlement européen et le Conseil en 2017. Il serait juste qu'une proportion quantifiable de ce soutien soit mise à la disposition des zones rurales.

1.17. Le travail de recherche doit être étendu pour quantifier et mesurer la qualité des retombées du patrimoine et des activités culturelles en cours pour le bien-être des citoyens et pour élaborer des solutions dans l'optique des actions à venir. Les défenseurs opiniâtres du patrimoine doivent être soutenus pour accueillir les nouveaux migrants et les traditions culturelles différentes.

1.18. Il est urgent d'agir sur la connectivité des infrastructures, aussi bien de transport que numériques, car elle est essentielle pour l'ancrage de la population dans les zones rurales et le développement du tourisme culturel.

## 2. Introduction

2.1. Le présent avis traite tout particulièrement du vaste éventail de ressources et de talents que recèlent les zones rurales et leurs habitants ainsi que leur contribution au patrimoine culturel européen, et se propose de démontrer comment cette définition large de la culture concourt à une ruralité à la fois plus viable et plus prospère. Nous soutenons la charte paneuropéenne du patrimoine rural qui promeut le développement spatial durable <sup>(4)</sup> ainsi que la référence figurant dans la déclaration de Cork 2.0 de 2016: «La gestion des terres joue un rôle clé dans l'interface entre les citoyens et l'environnement. Les politiques doivent inciter à la fourniture de biens publics environnementaux, notamment la préservation de l'héritage naturel et culturel européen.»

2.2. Il convient de soumettre cette initiative à «l'épreuve de la ruralité», et le CESE craint que l'information relative à l'Année européenne ne parvienne trop tardivement aux petites associations actives dans les villages et les bourgs pour permettre à celles-ci de s'y préparer et de célébrer toute la richesse des ressources culturelles qui sont les leurs. Cette année devrait non seulement s'affirmer comme une célébration du passé, mais aussi promouvoir des expressions évolutives, neuves et exigeantes de l'inspiration et des compétences humaines, qui plongent souvent leurs racines dans des traditions inscrites dans le patrimoine culturel rural de chaque État membre.

2.3. Il est certes fort utile de dresser l'inventaire des activités culturelles existantes et de tirer les enseignements des projets réussis. Toutefois, les célébrations de l'année 2018 devraient également comporter des manifestations culturelles nouvelles et innovantes qui s'appuieraient sur le passé et transmettraient le patrimoine culturel aux nouvelles générations d'une manière contemporaine, en offrant de la sorte aux zones rurales de nouvelles perspectives. Le programme «Europe créative» mène deux projets à dimension rurale, «Roots and Roads» (des racines et des routes) et «Food is Culture» (la nourriture c'est la culture) qui, s'ils donnent les résultats attendus, pourraient contribuer à la formation et au développement.

2.4. S'il reste difficile de quantifier les bénéfices économiques et sociaux de l'activité culturelle (plus de 300 000 emplois sont directement liés à la culture européenne), l'Organisation du commerce et du développement économiques (OCDE) estime que la culture devrait être intégrée comme indicateur de bien-être, et il importe que les organisateurs de «2018, Année européenne du patrimoine culturel» lancent une série d'analyses susceptibles de justifier les investissements publics à venir. Il conviendra d'établir avec précision dans quelle mesure cette année européenne aura su atteindre les zones rurales et éloignées, et de quelle manière un ensemble de bonnes pratiques, telles que celles mises en œuvre dans les projets AlpFoodway <sup>(5)</sup> ou Terract <sup>(6)</sup>, pourront servir de base à l'établissement de priorités futures tant au niveau européen que régional.

## 3. Observations générales et particulières

3.1. Les paysages ruraux, la mosaïque des structures géologiques naturelles et des empreintes humaines de l'activité agricole et sylvicole, les lacs, les rivières et les constructions humaines constituent peut-être le patrimoine culturel le plus considérable qui soit. Les parcs nationaux, les sites Natura 2000, ou encore les espaces de verdure situés en périphérie des villes sont d'une beauté variée qui ne demande qu'à être goûtée, une source d'inspiration pour des générations d'artistes, de musiciens, d'auteurs, de danseurs, mais aussi pour nous tous qui n'appartenons à aucune de ces catégories. Le nouvel agenda de la Commission pour la culture est assez peu prolixe en ce qui concerne la ruralité. Elle affirme toutefois que «la

<sup>(4)</sup> Résolution n° 2 de la conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire des États membres du Conseil de l'Europe (CEMAT) sur la charte paneuropéenne du patrimoine rural: pour un développement territorial durable — «Le patrimoine rural facteur de cohésion territoriale», adoptée à la 15<sup>e</sup> session de la CEMAT, Moscou, Fédération de Russie, le 9 juillet 2010.

<sup>(5)</sup> <http://www.alpine-space.eu/projects/alpfoodway/fr/home>

<sup>(6)</sup> <http://www.terract.eu/fr/>

restauration et l'amélioration du patrimoine culturel et naturel contribuent au potentiel de croissance et à la durabilité. La gestion intégrée des biens culturels et naturels encourage les citoyens à les découvrir et à s'y intéresser». Pour le peuple Mayangna du Nicaragua un seul et même mot sert à dénommer la nature et la culture. Il s'agit là d'une citoyenneté écologique.

3.2. Les populations rurales apportent même aux paysages une valeur ajoutée. Ce sont toutes ces femmes et ces hommes qui gèrent les exploitations agricoles et les forêts ou y travaillent, tous ces artisans, qui ont modelé ces paysages de leurs mains. Ces générations de femmes et d'hommes, riches de leurs savoir-faire qui, à la sueur de leur front, ont valorisé la terre pour se nourrir, se loger et en tirer un revenu. Par exemple, dans la Pologne du XIX<sup>e</sup> siècle, on a vu apparaître les concepts de ceintures vertes et de plantations arbustives qui ont conféré au paysage actuel son aspect typique. Avec des pierres et du bois, ils ont délimité leurs champs, ils ont bâti granges et ateliers. Au fil des générations, ils ont élevé des races de bétail indigènes adaptées au terrain et au climat, et ils ont maîtrisé la végétation. Ils ont développé une gastronomie et des traditions folkloriques propres à leur terroir. Nous avons également reçu en héritage un riche patrimoine de bâtiments superbes — manoirs, châteaux, églises, mais aussi fermes, petits moulins ruraux ou échoppes — comme ceux que l'on peut voir soigneusement restaurés au St Fagan Folk Museum au Pays de Galles. L'entretien d'une architecture historique de ce type incombe souvent à l'investissement privé, accompagné d'un soutien parfois vital de la part des pouvoirs publics ou d'organisations caritatives. Dans le nord du Pays de Galles, la demeure seigneuriale de Plas Newydd, gérée par la société pour la conservation des sites et monuments historiques, recourt pour son chauffage à un projet innovant consistant à utiliser l'énergie renouvelable des fonds marins, réduisant ainsi ses frais <sup>(7)</sup>. En célébrant le passé et le présent, il importe de chercher à concilier les idéaux avec les difficultés et les efforts des êtres humains dans leur vie concrète.

3.3. Nous apprécions tous les efforts engagés, notamment ceux de l'Alliance du patrimoine européen, visant à conserver avec soin ce patrimoine. Les efforts de restauration nécessitent également le soutien des autorités chargées de l'aménagement du territoire pour veiller à d'heureuses reconversions des bâtiments. Le projet REVAB qui est cofinancé par le programme Erasmus propose une formation visant à renforcer le potentiel de réutilisation des bâtiments agricoles inutilisés et à éviter ainsi leur destruction.

3.4. Les populations rurales ont créé leur culture propre, reflet de leur labeur, de leurs loisirs et des problèmes sociaux rencontrés, recourant à toutes les formes d'art, de sport et d'activités collectives de nature générale. Les zones rurales sont souvent des conservatoires importants pour la diversité des langues et dialectes minoritaires. Les noms des villages, des fermes et des champs ont une signification importante qui mérite d'être comprise et respectée. Ces zones recèlent pour la société en général un héritage de valeurs, qu'elles continuent à développer.

3.5. Toutefois, leurs activités économiques évoluent également et, parfois, disparaissent. Les paysages ne sont pas tous indemnes. Certains portent les stigmates de l'exploitation industrielle, des guerres et des pillages, des ravages de la sécheresse, des crues ou des incendies, ou même de la surexploitation provoquée par une concentration excessive d'activités touristiques. Ils ont tous une histoire à raconter, des enseignements à livrer. L'atténuation de l'impact du changement climatique nécessitera une intervention positive pour pouvoir conserver la diversité et un choix d'expériences possibles. Le maintien de liens avec le passé est assimilé à la «fourniture de biens publics» et les paysages se dégradent s'ils sont privés d'une biodiversité durable, d'une planification minutieuse et d'un accès encadré. Même l'expression culturelle et artistique s'affaiblit lorsque les populations rurales déclinent pour tomber en dessous de seuils viables.

3.6. Une étude d'Eurostat de 2017 observe que plus d'un tiers des européens ne participent à aucune activité culturelle, ce qui explique pourquoi le développement du tourisme culturel rural, lié à des activités de santé et récréatives, est, et demeurera, un pont essentiel entre populations urbaines et rurales. La ville de Galway constitue un bon exemple de partenariat culturel rural-urbain, et l'initiative des capitales européennes de la culture (par exemple, en 2019, les villes de Plovdiv en Bulgarie et de Matera en Italie) devrait toujours comporter des facettes culturelles rurales et urbaines. Au Pays de Galles, le CADW, l'organisme officiel responsable du patrimoine, propose une action portes ouvertes qui s'insère dans un projet réunissant cinquante pays et dont l'objectif consiste à aider les citoyens à découvrir les traces du changement pour mieux comprendre leur existence: «si vous voulez faire des projets d'avenir, vous devez connaître votre passé».

3.7. Un autre exemple de partage des connaissances est celui de la «ferme des arts» (Art Farm) <sup>(8)</sup> développée en Grèce par Sotiris Marinis. Dans le village de Megali Mantinea, dans le Magne-Occidental, il a construit des maisons dans les arbres et un centre de formation, en partant du principe qu'une «expérience menée ici offre un enseignement sur notre patrimoine rural et culturel».

<sup>(7)</sup> <https://www.bangor.ac.uk/studentlife/studentnews/gift-s-marine-renewable-visit-to-plas-newydd-18421>

<sup>(8)</sup> <https://www.facebook.com/agroktima.artfarm/>

3.8. Le tourisme rural culturel est une ressource économique et sociale d'ores et déjà tangible et en progression, qui constitue la base d'investissements conjoints. La responsabilité de protéger et de soutenir le patrimoine culturel de l'Europe est une compétence nationale, régionale et locale. À cet égard, l'existence d'un sentiment de fierté dans la population est un élément essentiel. Les institutions européennes peuvent promouvoir un sens des valeurs européennes que nous avons en commun, ainsi qu'encourager et promouvoir les bonnes pratiques et le partage d'expériences<sup>(9)</sup>. Lors de la «Semaine verte internationale de Berlin»<sup>(10)</sup>, les recettes de cuisine régionale traditionnelle, les bières et les vins, les costumes et la musique attirent des milliers de visiteurs internationaux chaque année, et aident à établir un lien entre le présent et le passé. L'établissement de liens directs entre les produits alimentaires et artisanaux des producteurs ruraux et les consommateurs par l'intermédiaire de marchés de producteurs et de la vente par internet devient une pratique de plus en plus populaire, comme c'est le cas, par exemple, des groupes alimentaires locaux REKO en Finlande.

3.9. Des lieux de solitude, où l'on peut s'adonner à l'écoute et à l'observation des oiseaux ainsi qu'à la découverte des espaces forestiers — qu'il s'agisse de la diversité des forêts ou des plantes médicinales — contribuent à élargir la curiosité, le goût de l'exploration et le bien-être des citoyens. Le fait d'élargir l'éventail des possibilités et des occasions de découverte devrait permettre d'éviter que les visites se concentrent dans des sites vulnérables. Il apporte une valeur ajoutée sur les plans économique et de l'emploi, fondée sur les atouts essentiels de la ruralité, valeur que les villages et les collectivités intelligentes savent déjà apprécier. Dans les zones montagneuses de Lombardie, le projet *AttivAree* vient fortifier le sentiment d'appartenance des populations en renforçant le patrimoine naturel par le truchement de l'art. Il contribue également à la rénovation des auberges et à la promotion de l'accessibilité dans des villages isolés comme Lavenone<sup>(11)</sup>. Il convient d'encourager les agences de voyage à travailler en partenariat avec des entrepreneurs et des entreprises sociales des régions géographiquement isolées qui favorisent le tourisme culturel durable.

3.10. La diffusion et la mise en avant de l'information culturelle à l'aide de la technologie numérique réduiront, de façon créative, le fossé entre villes et campagnes, entre générations plus jeunes et plus âgées, qui tendait à se creuser. Des projets tels que *YourAlps*<sup>(12)</sup> qui permettent à la jeunesse de renouer avec le patrimoine montagnard sont les bienvenus. On voit apparaître de nombreux exemples d'approches novatrices pour évoquer les traditions culturelles, comme les projets artistiques menés à Aasted au Danemark et dans le village de Pfyn en Suisse. Il s'agit de projets résultant d'initiatives locales, qui recensent des besoins locaux et recourent à des processus participatifs, faisant eux-mêmes partie intégrante de la tradition culturelle européenne. Des ressources publiques et privées devraient être disponibles aux niveaux européen, national et régional afin d'accélérer l'investissement dans des initiatives similaires.

3.11. De nouveaux outils numériques sont aussi de plus en plus fréquemment utilisés, par exemple dans les zones liées à des conflits passés et présents, pour recréer des sites historiques importants détruits à cause de leur abandon ou de combats. La technologie est utilisée pour déchiffrer avec plus de précision des pierres tombales ou des manuscrits dont l'encre s'estompe<sup>(13)</sup>. Nous saluons les projets de la Commission en vue de mettre en place une «stratégie #Digital4Culture», et nous espérons que celle-ci prendra en considération tous les aspects ruraux pertinents. Le projet MEMOLA, par exemple, utilise des balayages 3D d'anciennes zones d'irrigation pour obtenir des données en vue de nouveaux processus d'irrigation.

3.12. Il est nécessaire de mener davantage de travaux de recherche afin de comprendre l'importance de l'activité culturelle pour la population et ses effets bénéfiques pour la santé dans toutes les catégories d'âge, mais plus particulièrement chez les personnes souffrant de maladies physiques ou mentales<sup>(14)</sup>. Actuellement, les programmes Erasmus Plus permettent de financer d'intéressantes pistes de recherche. C'est le cas notamment des masters TEMA. La conférence de haut niveau Horizon 2020 organisée dans le contexte de l'Année européenne du patrimoine culturel, intitulée «Innovation et patrimoine culturel»<sup>(15)</sup>, a appelé à ce que de nouveaux efforts soient consentis pour développer les travaux de recherche qui permettraient de définir des priorités et de meilleures pratiques en matière de promotion des activités culturelles.

3.13. Les initiatives soutenues par des fondations caritatives et philanthropiques ont contribué de manière significative à préserver des sites naturels et à soutenir des activités, souvent par l'intermédiaire d'entreprises sociales, qui stimulent de manière durable le développement des zones rurales. La Fondation culturelle finlandaise soutient la recherche sur les mesures visant à empêcher les résidus agricoles d'affecter la qualité de l'eau en mer Baltique. Elle coopère avec des agriculteurs qui pensent qu'une plus grande biodiversité enrichit le paysage. D'autres initiatives caritatives sont aussi les bienvenues, comme celles du Fonds de gestion du patrimoine des écoles du Pays de Galles qui organise des concours

<sup>(9)</sup> Avis du CESE sur *Un nouvel agenda européen de la culture* (non encore paru au Journal officiel).

<sup>(10)</sup> <https://www.grueneweche.de/>

<sup>(11)</sup> Le projet *AttivAree* en Lombardie.

<sup>(12)</sup> <http://www.alpine-space.eu/projects/youralps/fr/home>

<sup>(13)</sup> Projet d'Andrew Skerrett présenté lors de l'audition du groupe d'étude le 24 juillet 2018 à Cardiff.

<sup>(14)</sup> Innover Trust: résultats positifs du projet horticole *Field days organic*.

<sup>(15)</sup> [https://ec.europa.eu/info/events/innovation-and-cultural-heritage-2018-mar-20\\_en](https://ec.europa.eu/info/events/innovation-and-cultural-heritage-2018-mar-20_en)

culturels interscolaires associant des jeunes à la définition et à la réalisation de leur choix d'activités culturelles<sup>(16)</sup>. S'agissant de permettre aux jeunes d'explorer leur patrimoine culturel, citons l'exemple de l'école de Piscu (Roumanie)<sup>(17)</sup>, qui est à la fois un établissement spécialisé dans les questions liées au patrimoine et une structure organisatrice d'ateliers et de conférences. Pour sa part, en mars 2018, le CESE a accueilli des élèves issus d'établissements scolaires de l'Europe entière pour débattre de leurs priorités culturelles dans le cadre de la manifestation «Votre Europe, votre avis!»<sup>(18)</sup>. Et c'est en ces termes qu'ils ont conclu leurs échanges: «Je veux vivre dans une Europe qui reconnaît la valeur de la culture et en protège toutes les formes [...]; nous voulons éviter l'élitisme et populariser la culture [...] mais aussi avoir la possibilité de créer notre propre culture [...]». À Giffoni, dans le sud de l'Italie, quelque 300 étudiants ont préparé des films et des vidéos pour promouvoir leur région.

3.14. Les investissements effectués par des bailleurs de fonds publics devraient être soumis à l'«épreuve de la ruralité» de telle sorte que lors de la conception de nouvelles sources de financement soit inclus un soutien aux contributions actuelles des familles et des travailleurs agricoles, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales qui rassemblent des créateurs individuels, tout comme aux associations folkloriques, aux groupes d'action locale ou aux fermes d'accueil à fonction sociale, tout en tenant pleinement compte des mesures nécessaires pour renforcer les infrastructures du patrimoine rural.

3.15. Il existe des possibilités et une demande de la part des touristes culturels pour un renforcement des liens thématiques et géographiques. Les projets visant à promouvoir ensemble une image de marque ou l'accessibilité sont les bienvenus. Les foires agricoles qu'organisent les villages ou les petites villes, ainsi que les événements d'envergure nationale tels que le Royal Welsh à Builth Wells<sup>(19)</sup>, qui attire quelque 240 000 visiteurs, ou le festival littéraire de Hay on Wye, qui draine vers cette petite région rurale une somme estimée à quelque 21 millions de livres sterling, représentent une contribution importante sur les plans économique et social. Les journées fermes ouvertes, les foires, les festivals culturels tels que le Llangollen International Eisteddfod, les concerts, les processions, comme celle de Furnes en Belgique, les petits trains à vapeur, la marche nordique et les troupes de danse folklorique, contribuent considérablement au maintien et à la promotion du patrimoine culturel rural. La contribution, de génération en génération, des bénévoles à ces manifestations constitue en soi une part significative de notre patrimoine culturel. L'action du Centre européen du volontariat et des organisations bénévoles nationales ou régionales pour mettre en avant un volontariat culturel de qualité est saluée, et tous ces organismes sont encouragés à poursuivre leurs précieux efforts, notamment en dispensant des formations en matière de santé et de sécurité pour garantir aux volontaires comme aux touristes une expérience à la fois divertissante et sûre.

3.16. L'on constate toutefois un manque croissant d'artisans qualifiés capables de transmettre leur savoir-faire et de former une nouvelle génération aux diverses manières de protéger et de développer ce patrimoine varié. Les Journées européennes des métiers d'art<sup>(20)</sup>, une initiative d'origine française, s'emploient à promouvoir sur une base régulière le travail des artisans tout en attirant l'attention sur la nécessité de former les nouvelles générations. Répondre à cet impératif offre une excellente occasion de tisser des liens entre les générations, grâce à la culture et pour son plus grand profit. Il est essentiel de rendre la formation plus pratique et de reconnaître les compétences acquises dans le cadre des programmes européens, nationaux ou régionaux existants, en se concentrant non seulement sur les compétences artisanales et environnementales existantes, mais aussi sur le tutorat ainsi que le développement de techniques nouvelles et de l'esprit d'entreprise en matière culturelle. Il faut aider les artistes et les autres acteurs à collaborer avec les établissements scolaires locaux, ruraux comme urbains, afin de développer de manière inclusive des idées culturelles qui transcendent les générations et les groupes ethniques.

3.17. La question du patrimoine culturel rural soulève aussi celle de la démocratie participative. Il existe une forte tradition européenne de solidarité à l'échelon communal et d'aide aux personnes isolées et défavorisées au moyen d'activités collectives, dont beaucoup reposent sur la culture. Favoriser une capacité d'initiative durable sur le terrain et mettre en œuvre les priorités locales grâce au développement local mené par les acteurs locaux, et à la méthodologie de Leader enrichit l'héritage constitué par les groupes et les mouvements issus de la société civile organisée. Les activités sociales et culturelles contribuent aux relations interpersonnelles dans des zones géographiques faiblement dotées en services publics et privés. Une tradition d'intervention du secteur associatif, parfois en tant que prestataire de dernier ressort, permet la préservation de paysages sensibles et fragiles pour la survie humaine. Le soutien du public à de telles activités est vital.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

<sup>(16)</sup> [https://jamesprotheroe.wordpress.com/Darren Park Primary School, Ferndale](https://jamesprotheroe.wordpress.com/Darren_Park_Primary_School_Ferndale)

<sup>(17)</sup> <http://piscu.ro/piscu-school/#>

<sup>(18)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/civil-society-citizens-participation/your-europe-your-say>

<sup>(19)</sup> <http://www.rwas.wales/royal-welsh-show/>

<sup>(20)</sup> Journées européennes des Métiers d'Art (<https://www.journeesdesmetiersdart.fr/>).



**Avis Comité économique et social européen sur «L'impact de la subsidiarité et de la surréglementation sur l'économie et l'emploi»****(avis exploratoire à la demande de la présidence autrichienne)**

(2018/C 440/05)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**Corapporteur: **Wolfgang GREIF**

Saisine	Présidence autrichienne du Conseil, 12.2.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	192/1/1
(pour/contre/abstentions)	

**1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et sociale européen (CESE) se félicite de la demande d'avis exploratoire concernant «L'impact de la subsidiarité et de la surréglementation sur l'économie et l'emploi» introduite par la présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne. Une telle démarche permettra d'enrichir et d'élargir le débat en cours sur une meilleure réglementation, qui vise à «assurer la sécurité juridique, fournir des règles claires et réduire au minimum les contraintes réglementaires pour les entreprises, les citoyens et les administrations publiques» <sup>(1)</sup>. Il convient toutefois de ne pas remettre en question le niveau actuel de protection des citoyens, des consommateurs, des travailleurs, des investisseurs et de l'environnement dans les États membres lors de la mise en œuvre du droit européen.

1.2. Le CESE demande une nouvelle fois que les questions d'avenir, y compris les débats sur les compétences et sur le niveau de réglementation, soient traitées au niveau national et européen en associant pleinement les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile. Il s'agit là d'un mode d'expression fondamental de la démocratie participative à plusieurs niveaux, qui doit à ce titre être renforcé au niveau de l'Union européenne et des États membres.

1.3. Le CESE souligne l'importance capitale des principes de subsidiarité et de proportionnalité lorsqu'il s'agit d'assurer l'exhaustivité et la pertinence du processus législatif européen. Il souligne que l'Union européenne devrait se concentrer sur les domaines dans lesquels la législation de l'Union apporte une réelle valeur ajoutée. La Commission européenne devrait donc recenser les questions qui doivent absolument être traitées au niveau de l'Union européenne de la manière la plus efficace possible. Lorsque les décisions nécessitent de tenir dûment compte des spécificités nationales, régionales et locales, les autorités respectives devraient avoir la liberté d'en préciser la nature, en y associant activement les parties prenantes concernées, y compris les partenaires sociaux.

1.4. Les avis divergent au sein du CESE quant à la notion de «surréglementation», reflétant les différences de points de vue entre les acteurs concernés. Bien qu'il n'en existe pas de définition précise, la «surréglementation» renvoie généralement à une situation dans laquelle les États membres adoptent des exigences plus strictes que les exigences minimales définies dans la législation de l'Union européenne (principalement les directives) lorsqu'ils transposent celle-ci en droit national. La Commission devrait définir des orientations afin d'aider les États membres à transposer correctement les dispositions respectives d'un acte juridique tout en respectant les principes de proportionnalité et de subsidiarité, ainsi que des conditions de concurrence équitables.

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fr)



1.5. Le CESE fait observer qu'en vertu notamment des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et conformément au droit de l'Union, les États membres sont seuls habilités à introduire des dispositions supplémentaires autres que celles prévues au titre des exigences (minimales) de l'Union européenne, en vue de refléter leurs spécificités. Ces décisions devraient être prises de manière transparente, après consultation des partenaires sociaux et des parties prenantes, et être conformes à la législation de l'Union. À cet égard, le CESE ne remet pas en question la souveraineté des États membres, leur liberté et leur responsabilité en matière d'établissement de lois et de pratiques nationales.

1.6. Le CESE invite les institutions européennes et les États membres à redoubler d'efforts pour réduire les charges administratives déraisonnables, afin de stimuler la croissance et la création d'emplois durables.

1.6.1. Dans le cadre de l'élaboration du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, le CESE invite instamment la Commission européenne à prendre rapidement des mesures pour lutter contre les charges administratives inutiles qui entravent fortement les investissements au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) — aides d'État, respect des procédures de passation de marché, pratiques en matière d'audit et adoption retardée, voire rétroactive, d'orientations détaillées universelles.

1.6.2. Le CESE insiste sur le fait qu'une charge réglementaire et administrative inutile constitue un obstacle à la maximalisation des bénéfices et à la réduction maximale des coûts liés à la réglementation pesant sur les entreprises, les citoyens et les pouvoirs publics. Il réaffirme la nécessité d'une réglementation simplifiée, cohérente et de meilleure qualité, qui soit correctement comprise et appliquée, et qui s'accompagne d'une participation, tout aussi indispensable, des quatre niveaux de gouvernance que sont les échelons européen, national, régional et local.

1.6.3. Comme il l'a fait dans de précédents avis<sup>(2)</sup>, le CESE recommande de réaliser un test «petites et moyennes entreprises» (PME) approfondi dans le cadre des analyses d'impact de la Commission européenne.

1.7. Le CESE réaffirme que les normes minimales européennes, en particulier dans le contexte des politiques sociale, environnementale et des consommateurs de l'Union européenne, visent un rapprochement des conditions de vie et de travail au sein de l'Union européenne dans la perspective d'une convergence ascendante. Les normes minimales contenues dans les directives de l'Union ne devaient pas être considérées comme un «plafond» ne pouvant en aucun cas être relevé lors de leur transposition dans les systèmes juridiques nationaux. De l'avis du CESE, l'acceptation populaire du processus d'intégration européenne ne devrait pas être mise en péril par une concurrence réglementaire qui prendrait la forme d'un nivellement des normes par le bas. Toutes les décisions doivent être prises de manière transparente et dans le cadre d'un dialogue ouvert avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

## 2. Introduction

2.1. La présidence autrichienne du Conseil de l'Union européenne a demandé au CESE un avis exploratoire sur «L'impact de la subsidiarité et de la surréglementation sur l'économie et l'emploi».

2.2. Le CESE constate que cette demande a trait à la fois au principe de subsidiarité et à la surréglementation et qu'elle élargit le débat actuel sur le thème «Mieux légiférer», à propos duquel il a exprimé son point de vue dans divers avis adoptés récemment<sup>(3)</sup>.

2.3. La question de la subsidiarité a récemment repris de l'importance, notamment dans le contexte du Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. La task-force «Subsidiarité et proportionnalité», créée par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, en novembre 2017, a présenté un rapport contenant des recommandations pour améliorer l'application du principe de subsidiarité<sup>(4)</sup>.

Le CESE estime que la portée du rapport est limitée à certains égards et que cela reflète la composition restreinte de la task-force. Il recommande dès lors vivement d'associer activement des représentants de la société civile aux manifestations de suivi. Le Comité estime qu'il est urgent de s'intéresser à la proportionnalité de l'action européenne et, surtout, aux domaines dans lesquels l'Union devrait intensifier, limiter ou même geler ses actions, conformément aux intérêts des citoyens, de l'économie et des différentes composantes de la société.

2.4. Le CESE est d'avis que ces questions d'avenir doivent être traitées à l'échelon national et européen, en associant les partenaires sociaux et les autres organisations de la société civile. Leur accorder autant d'importance qu'aux collectivités locales et régionales dans la préparation et la mise en œuvre des politiques nationales et européennes contribuerait directement à appliquer de manière visible la subsidiarité horizontale.

<sup>(2)</sup> JO C 197 du 8.6.2018, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 434 du 15.12.2017, p. 11; JO C 13 du 15.1.2016, p. 192; JO C 303 du 19.8.2016, p. 45; JO C 487 du 28.12.2016, p. 51; JO C 262 du 25.7.2018, p. 22.

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

2.5. Le CESE se félicite du fait que la présidence autrichienne reconnaisse la valeur d'une prise en compte de la vaste expertise des partenaires sociaux et des organisations de la société civile dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action politique, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne. Il s'agit là d'un mode d'expression fondamental de la démocratie participative à plusieurs niveaux, qui doit à ce titre être renforcé au niveau de l'Union européenne et des États membres.

2.6. À cet égard, le CESE invite la task-force à tenir dûment compte de ses avis sur la subsidiarité et la proportionnalité, qui forment également la base des observations et recommandations formulées dans le présent avis.

### 3. Le principe de subsidiarité

3.1. Le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne vise à faire en sorte que l'action de l'Union européenne n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité, et que l'Union européenne intervienne dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive uniquement si les objectifs d'une mesure législative peuvent être réalisés plus efficacement au niveau de l'Union européenne qu'à l'échelon national, régional ou local.

3.2. Le CESE insiste sur l'importance fondamentale de ces principes dans une communauté supranationale telle que l'Union européenne et se félicite expressément des instruments établis par le traité de Lisbonne pour assurer le respect du principe de subsidiarité, allant de l'examen de subsidiarité réalisé avant l'adoption d'un acte législatif aux recours que peuvent introduire les organes législatifs nationaux lorsqu'ils estiment qu'il y a violation de ce principe.

3.3. Le CESE souligne par ailleurs que tous les domaines couverts par le TFUE nécessitent une Europe qui fonctionne correctement, et que le principe de subsidiarité ne doit pas servir à contrarier l'action de l'Union européenne qui présente une valeur ajoutée européenne manifeste, à donner la préséance a priori aux approches nationales, ou même à écarter à l'avance l'Union européenne de domaines politiques clés. Il conviendrait que seules des règles présentant une valeur ajoutée européenne soient adoptées. Le Comité considère que les défis auxquels l'Europe est actuellement confrontée n'appellent pas une renationalisation conduisant à «moins d'Europe», mais plutôt des mesures audacieuses pour parvenir à une meilleure Europe, une Europe qui soit plus proche des citoyens et qui promeuve également la cohésion.

3.4. Le CESE a conscience du fait que le rôle des États membres dans la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne est particulièrement crucial dans le cas de la transposition des directives, qui imposent un résultat à atteindre tout en laissant aux autorités nationales le choix de la forme et des méthodes de mise en œuvre, ainsi que la liberté de décider, dans le respect de la législation de l'Union, d'améliorer les normes si elles le jugent utile. Dans le même temps, la transposition ne doit pas faire obstacle à la mise en place de conditions de concurrence équitables entre les différents acteurs du marché intérieur, une condition essentielle pour que celui-ci fonctionne bien.

3.5. Alors que les États membres sont chargés de transposer les directives correctement et en temps voulu, il incombe à la Commission européenne, en tant que gardienne des traités, de faire en sorte qu'elles soient mises en œuvre comme il se doit au niveau national. Cette «responsabilité partagée» devrait apparaître clairement dès les premières étapes du processus législatif: une bonne mise en œuvre présuppose que tout nouvel acte législatif de l'Union européenne fasse préalablement l'objet d'une analyse d'impact claire, transparente et exhaustive, que la proposition soit rédigée dans un langage clair et simple et que les délais de mise en œuvre soient réalistes.

3.6. Le CESE prévient toutefois que même si les conditions ci-dessus sont réunies, la mise en œuvre aux niveaux national, régional et local peut s'avérer insuffisante et/ou inefficace. À cet égard, il demande une nouvelle fois à la Commission européenne de redoubler systématiquement d'efforts, dans le cadre de ses compétences, afin d'engager de manière plus rapide et plus rigoureuse des actions contre les États membres qui ne transposent pas correctement la législation de l'Union ou ne la transposent pas du tout<sup>(5)</sup>, après avoir examiné toutes les possibilités de coopération.

3.7. Le CESE note qu'un certain nombre d'engagements juridiques et politiques ont été perçus comme dépassant les limites de la compétence des institutions de l'Union européenne et interférant avec les choix et les prérogatives des États membres (s'agissant notamment des relations de travail et des initiatives syndicales à l'échelon national, des régimes de retraite et des systèmes de santé ou autres systèmes de sécurité sociale, ou encore des réglementations professionnelles concernant par exemple les critères de qualification dans le secteur de la santé).

---

<sup>(5)</sup> JO C 262 du 25.7.2018, p. 22 et JO C 18 du 19.1.2017, p. 10.

Pour cette raison, le Comité s'oppose autant à une telle extension des compétences des institutions de l'Union qu'à la rétrocession à l'échelon national, sous couvert de subsidiarité, de grands domaines de réglementation du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) comme, par exemple, la protection des consommateurs, les normes de protection de l'environnement ou la politique sociale européenne.

#### 4. Éviter les charges réglementaires et administratives inutiles — Surréglementation

##### 4.1. Le débat sur la «surréglementation»

4.1.1. Lorsqu'ils transposent la législation de l'Union européenne, les États membres introduisent parfois des dispositions plus strictes ou plus avancées que celles prévues par les prescriptions du droit européen (principalement les directives) ou n'utilisent pas les possibilités offertes par la directive en vue d'une éventuelle simplification. Ce phénomène est appelé dans de nombreux documents «surréglementation». Dans le premier cas, on parle de «surréglementation active» et dans le second de «surréglementation passive».

4.1.2. Les avis divergent au sein du CESE quant à la notion de «surréglementation», ce qui reflète également les différences de points de vue entre les acteurs concernés. Pour certaines parties prenantes, la surréglementation est considérée comme un excès de normes, de lignes directrices et de procédures qui se cumulent aux niveaux national, régional et local, générant une charge administrative inutile et interférant avec les objectifs politiques que la réglementation transposée cherche à atteindre. D'autres, par contre, estiment qu'en utilisant ce terme stigmatisant de «surréglementation», on risque de remettre en cause certaines normes avancées que les États membres ont adoptées démocratiquement et introduites dans leur système juridique, particulièrement en ce qui concerne le droit du travail, des consommateurs et de l'environnement, ainsi que les professions libérales.

4.1.3. Le CESE plaide en faveur d'une approche pragmatique et équilibrée et, aux fins du présent avis, mettra l'accent sur une terminologie neutre et plus précise, en conformité avec l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» de mai 2016.

##### 4.2. Définition de la surréglementation

4.2.1. Le CESE propose de définir plus précisément la surréglementation. Pour les cas dans lesquels les États membres transposent le contenu de la législation de l'Union européenne d'une manière plus ambitieuse (du point de vue de la substance ou de la procédure) ou s'efforcent d'être cohérents avec la législation nationale, des expressions telles que «dispositions plus avancées», «dispositions plus strictes» ou «exigences plus élevées» pourraient être utilisées. La notion de «surréglementation» devrait être réservée aux cas d'ajouts déraisonnables et inutiles apportés à la législation de l'Union européenne dans le cadre de sa transposition en droit national, que le ou les objectifs sous-tendant la mesure proposée ne permettent pas de justifier ou qui accroissent inutilement la charge administrative. En tout état de cause, l'expression «surréglementation» («gold-plating» en anglais) est très générale et sa traduction dans un grand nombre de langues nationales est trompeuse; elle devrait être remplacée par un terme beaucoup plus concret.

4.2.2. Indépendamment de la terminologie (et même lorsque le terme de «surréglementation» pourrait être utilisé), le CESE réaffirme que ce concept ne devrait pas couvrir, en particulier:

- la limitation de normes établies dans des domaines tels que le droit du travail, la législation sociale, le droit des consommateurs ou celui de l'environnement lorsque l'on transpose ou met en œuvre la législation européenne;
- les mesures nationales n'ayant aucun lien (objectif ou temporel) avec la transposition du droit de l'Union européenne;
- la consolidation de dispositions générales du droit de l'Union européenne dans le cadre de sa transposition (par exemple, l'instauration de sanctions légales concrètes en cas d'infraction);
- l'application de l'une des options explicitement prévues pour la transposition du droit de l'Union;
- l'existence de dispositions nationales avancées allant au-delà des normes minimales, sur la base des «clauses de non-régression» prévues dans le droit de l'Union;
- l'application du contenu d'une directive à des cas similaires, de façon à garantir la cohérence de la législation nationale.

4.2.3. Le CESE rappelle que le principe de subsidiarité permet aux États membres d'adopter des mesures plus strictes, exerçant ainsi leur droit d'assurer la réalisation de différents objectifs (par exemple, économiques, sociaux ou environnementaux) et de faire la preuve de leur attachement à un niveau élevé de protection, à la nature spécifique d'instruments juridiques tels que les «directives», ainsi qu'à certaines limites de compétences. Le CESE souligne que ces engagements plus stricts ne devraient être pris qu'après un débat transparent et ouvert avec les partenaires sociaux et les parties prenantes, dans un esprit de compréhension mutuelle et dans le cadre d'un processus décisionnel équilibré.

#### 4.3. *Surréglementation et «Mieux légiférer»*

4.3.1. Dans le contexte du programme «Mieux légiférer», la Commission européenne reconnaît le droit des États membres à aller au-delà des normes prévues par la législation européenne («surréglementation»), mais s'inquiète du manque de transparence dans ce domaine. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche ont mis en place leurs systèmes en vue de recenser les cas de surréglementation. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, celle-ci est réglemée par des politiques officielles centralisées visant à promouvoir la croissance économique.

4.3.2. Sans remettre aucunement en question les dispositions existantes des traités, et en particulier les compétences de l'Union européenne ou des États membres, le CESE réaffirme l'importance de respecter «les principes généraux du droit de l'Union, tels que la légitimité démocratique, la subsidiarité et la proportionnalité ainsi que la sécurité juridique». Cela implique notamment de respecter la souveraineté démocratique des États membres, leur liberté et leur responsabilité lorsqu'il s'agit de concevoir des lois et pratiques nationales qui tiennent dûment compte du rôle des partenaires sociaux en la matière. Le Comité a toujours plaidé en faveur de plus de simplicité, de clarté et de cohérence dans la rédaction de la législation de l'Union, ainsi que d'une plus grande transparence du processus législatif.

4.3.3. Le CESE a souligné à plusieurs reprises que la réglementation européenne est un facteur d'intégration essentiel qui ne constitue pas une charge ou un coût à réduire. Pour peu qu'elle soit équilibrée, bien proportionnée et non discriminatoire, elle est au contraire un gage de protection, de promotion et de sécurité juridique important pour tous les acteurs et citoyens européens <sup>(6)</sup>. Le Comité réitère son point de vue selon lequel la législation est essentielle pour atteindre les objectifs du traité et pour créer les conditions favorables à une croissance intelligente, durable et inclusive au profit du public, des entreprises et des citoyens <sup>(7)</sup>. Conformément à l'article 3 du TFUE, la législation contribue également à améliorer le bien-être, à protéger l'intérêt général et les droits fondamentaux, à promouvoir un haut niveau de protection sociale et environnementale et à assurer la sécurité et la prévisibilité juridiques. Elle devrait également empêcher la distorsion de concurrence et le dumping social <sup>(8)</sup>.

4.3.4. Lorsqu'ils transposent une directive, les États membres ajoutent parfois des éléments qui n'ont pas de lien évident avec la législation européenne concernée. Le Comité estime que ces ajouts devraient être clarifiés soit dans la loi de transposition, soit dans des documents y relatifs. Il convient globalement de reconnaître la légitimité des États membres à compléter les actes de l'Union européenne instaurant une harmonisation minimale, pour autant que cette démarche soit transparente et respecte les principes de non-discrimination et de proportionnalité. Il existe de nombreux exemples de transposition non minimaliste de directives dans les États membres, qui s'apparente à de la surréglementation.

4.3.5. En cas d'harmonisation minimale, le CESE souligne que les États membres sont en mesure d'adopter des dispositions en faveur de la création d'emplois, de meilleures conditions de vie et de travail, d'une protection sociale appropriée, d'un taux d'emploi élevé et durable et de la lutte contre l'exclusion (article 151 du TFUE), de la promotion et du développement des PME ainsi que de normes élevées de protection de la santé et des consommateurs (articles 168 et 169 du TFUE) et, enfin, de la protection de l'environnement (article 191 du TFUE), sans cependant créer des charges réglementaires ou administratives inutiles.

4.4. Le CESE est d'avis que les mesures suivantes aideront à éviter les charges réglementaires et administratives inutiles:

- la Commission devrait réaliser des analyses d'impact intégrées dans le cadre de la législation européenne, tout en tenant dûment compte des charges superflues et des autres incidences concernant tout acte réglementaire d'importance;
- la législation européenne doit être évaluée sur la base de ses qualités propres, au cas par cas, pour parvenir à une harmonisation ciblée qui puisse, selon les circonstances, être plus poussée dans certains domaines et moins dans d'autres. Il appartient à la Commission de proposer, sur la base d'analyses d'impact, le niveau d'harmonisation le plus approprié, en tenant compte de la nécessité d'assurer un niveau élevé de protection;

<sup>(6)</sup> Voir notamment le paragraphe 1.2 de l'avis du CESE sur le thème «REFIT» (JO C 303 du 19.8.2016, p. 45).

<sup>(7)</sup> COM(2012) 746 final, p. 2.

<sup>(8)</sup> JO C 303 du 19.8.2016, p. 45 (paragraphe 2.1).

- lorsqu'ils transposent la législation de l'Union européenne, les États membres et leurs administrations nationales et régionales devraient faire preuve d'une transparence totale au sujet de toute prescription supplémentaire susceptible d'avoir une incidence négative sur le marché unique, la compétitivité et la croissance;
- le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes que son voisin ne signifie pas automatiquement que les règles de ce dernier sont disproportionnées et incompatibles avec le droit de l'Union. Il appartient aux États membres d'évaluer la situation au cas par cas, en tenant compte du point de vue de toutes les parties prenantes et du contexte réglementaire dans son ensemble. L'analyse d'impact pourrait constituer un outil important à cette fin;
- toute exigence supplémentaire introduite lors de la transposition des directives devrait être accompagnée de documents expliquant de manière transparente les raisons spécifiques de ces ajouts.

4.5. Pour éviter de placer les entreprises et autres parties prenantes dans une situation de handicap concurrentiel par rapport à leurs homologues d'autres États membres, la Commission devrait définir des orientations afin d'aider les États membres à transposer correctement les dispositions d'un acte juridique tout en respectant les principes de proportionnalité et de subsidiarité et des conditions de concurrence équitables. À cet égard, le CESE réitère sa demande en faveur d'une participation maximale des partenaires sociaux et autres acteurs intéressés aux exercices de transposition, ainsi que d'une forte implication des États membres et des parlements nationaux et régionaux dans les analyses ex post correspondantes <sup>(9)</sup>.

4.6. Recommandations du CESE pour une transposition efficace:

4.6.1. Les États membres devraient accorder une attention particulière aux délais de mise en œuvre, de façon à laisser suffisamment de temps pour les consultations avec l'ensemble des acteurs concernés:

- lors de la préparation des positions-cadres nationales en vue des négociations initiales dans les organes de travail des États membres, il convient de faire attention au délai de transposition;
- les États membres devraient vérifier si les directives européennes prévoient deux délais: l'un pour produire la législation nationale de mise en œuvre et l'autre concernant la date à laquelle la législation doit prendre effet sur le plan juridique;
- le délai de transposition doit être suivi et contrôlé tout au long de la procédure législative;
- les plans de mise en œuvre de la Commission fournissent appui et assistance.

4.6.2. Consultations:

- au niveau de l'Union européenne, l'aide fournie par la Commission au cours de la mise en œuvre, sous la forme par exemple de recommandations et de discussions au sein des groupes d'experts, peut être utile et contribuer à l'émergence d'une vision commune entre les États membres;
- la Commission devrait ajuster la méthodologie de transposition actuelle (lignes directrices), non seulement pour garantir que la transposition des directives n'entre pas en conflit avec le droit européen, mais aussi pour préserver l'efficacité de la transposition;
- la fourniture par la Commission de plateformes en ligne spécialisées (comme l'interface de notification électronique existante) ou d'une base de données électronique pour des actes législatifs spécifiques de l'Union européenne, axées sur le partage de bonnes pratiques, pourrait être davantage développée. La gouvernance à plusieurs niveaux devrait être encouragée et associer l'ensemble des acteurs concernés.

4.6.3. Terminologie et actes délégués:

- les États membres sont encouragés à s'assurer qu'un langage précis et reconnu par tous est utilisé tout au long du processus de négociations au sein du Conseil;
- les termes et définitions de base doivent être définis clairement dans les meilleurs délais, dès les premières étapes des négociations;
- la Commission devrait tenir compte des différences entre États membres concernant la signification de certains termes et définitions;

---

<sup>(9)</sup> JO C 262 du 25.7.2018, p. 22 (paragraphe 1.2).



- les définitions figurant dans un acte législatif spécifique devraient être cohérentes avec celles utilisées dans le reste de la législation européenne;
- les actes délégués devraient respecter les exigences énoncées à l'article 290 du TFUE, l'acte législatif de base devant contenir des définitions claires et explicites;
- les actes délégués ne devraient être envisagés que pour des éléments non essentiels de l'acte législatif; seules ces parties peuvent être complétées ou modifiées <sup>(10)</sup>.

## 5. Questions sensibles spécifiques

### 5.1. Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)

5.1.1. La politique de cohésion européenne, en particulier les Fonds structurels et le Fonds social européen, dont la mise en œuvre s'inscrit dans un environnement administratif, institutionnel et réglementaire complexe, constitue un domaine spécifique dans lequel un exercice de transposition pesant et superflu est susceptible d'influer négativement sur les politiques de l'Union. À cet égard, les règles nationales et/ou régionales «s'ajoutent» souvent aux exigences minimales (européennes) au lieu de veiller simplement à ce qu'elles soient respectées. Nombre d'entre elles induisent une charge administrative supplémentaire. Il convient de noter que ces exigences supplémentaires sont souvent adoptées en partant du principe qu'elles sont importantes, utiles et nécessaires et qu'elles résultent d'un processus démocratique.

5.1.2. Dans le cadre de l'élaboration du cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, le CESE invite instamment la Commission européenne à prendre rapidement des mesures pour lutter contre la charge administrative inutile qui entrave fortement les investissements au titre des Fonds ESI — aides d'État, respect des procédures de passation de marché, pratiques en matière d'audit et adoption retardée, voire rétroactive, d'orientations détaillées universelles. Chacun des acteurs concernés doit contribuer à réduire ou éviter toute charge administrative inutile.

5.1.3. Des pratiques inappropriées pourraient entraîner un manque de confiance à tous les niveaux du système de mise en œuvre des Fonds ESI. De telles pratiques incluent une aversion au risque à tous les niveaux; un manque de cohérence dans l'interprétation des réponses fournies par différentes directions générales de la Commission; des lacunes persistantes dans l'harmonisation des règles relatives aux Fonds ESI à l'échelon national, régional et local; la crainte d'une non-conformité par rapport aux règles en matière d'aides d'État; des approches différentes entre le niveau européen (accent placé sur la transparence) et l'échelon national (accent mis sur la rentabilité) concernant la politique en matière de marchés publics; et des divergences entre les cultures administratives nationales.

5.1.4. Des pratiques inappropriées pourraient aussi nuire à la fois aux bénéficiaires et aux organismes responsables du programme, et augmenter la charge et les coûts administratifs liés à la mise en œuvre des Fonds ESI, rendant ceux-ci moins attractifs. L'absence de mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges pourrait avoir des répercussions négatives sur les entreprises et plus particulièrement les PME: retards de paiement, surcharge administrative, contrôles inappropriés, refus de projets, exclusion d'actions collectives, etc. Pour ces raisons, le CESE appelle de ses vœux la mise en place de systèmes de règlement des litiges spécialisés.

### 5.1.5. Recommandations d'actions futures pour la période 2021-2027

#### 5.1.5.1. Réduction de la charge administrative dans le domaine de la gestion et du contrôle:

- mesures à prendre rapidement au niveau de l'Union européenne et des États membres pour recenser et, si possible, éliminer les pratiques, procédés et procédures superflus et pour proposer des solutions plus efficaces fondées sur de bonnes pratiques;
- recours à l'«approche intégrée» lorsque l'administration et le contrôle des Fonds ESI sont réalisés sur la base de normes nationales («gestion décentralisée»), la «gestion partagée» étant l'une des causes majeures de la complexité de ces fonds;
- examen, par les États membres, de leurs propres systèmes d'audit, de gestion et de contrôle, afin d'y détecter les règles excessives ou qui font double emploi et de les éliminer, tout en veillant dans le même temps à la bonne utilisation des fonds de l'Union;
- meilleure prise en compte par la Commission de l'intensité de l'aide et des spécificités des différents modèles et mécanismes de mise en œuvre (subventions, instruments financiers, coûts simplifiés, etc.) lors de la définition de règles et procédures en la matière.

<sup>(10)</sup> CES248-2013 (rapport d'information) (JO C 13 du 15.1.2016, p. 145).



5.1.5.2. Le CESE préconise une simplification et une rationalisation des règles en matière d'aides d'État, y compris en éliminant toutes les sources d'incertitude liées à leur application. De possibles modifications devraient être envisagées, y compris le cas échéant concernant les règles applicables, de sorte que des projets similaires relevant des Fonds ESI soient traités de la même manière que ceux financés à partir de l'EFSD et des programmes directement gérés par la Commission, tels qu'Horizon 2020. Dans le même temps, le CESE attire l'attention sur la nécessité de limiter le nombre de notes d'interprétation et d'orientation et de documents de type «questions-réponses» pour empêcher qu'ils ne composent de facto une nouvelle strate législative. Il recommande de les remplacer par une large diffusion des bonnes pratiques et d'éviter toute application avec effet rétroactif. Le Comité invite la Commission à s'abstenir de préparer des lignes directrices applicables à l'ensemble des États membres pour répondre à une demande ou à des problèmes ne concernant qu'un seul État membre ou une poignée d'entre eux.

5.1.5.3. Pour apporter une réponse aux divergences d'approche en matière d'application des règles de passation des marchés publics, le CESE suggère la création d'une task-force conjointe composée de représentants des DG compétentes et des responsables des Fonds, chargée d'interpréter les règles de manière cohérente en cas de besoin et de fournir des conseils cohérents ainsi qu'une approche harmonisée en ce qui concerne les corrections financières.

5.1.5.4. Le CESE est d'avis que le principe de subsidiarité devrait être mieux appliqué lors de la mise en œuvre des Fonds ESI, en laissant aux autorités nationales le soin de vérifier le respect des règles nationales. Il invite les États membres à faire pleinement usage des possibilités de simplification offertes dans la nouvelle période de programmation, à s'abstenir de toute surréglementation, une notion qui fait référence ici à toutes les normes, lignes directrices et procédures de mise en œuvre qui peuvent être considérées comme inutiles au regard des objectifs stratégiques fixés par les autorités de gestion, et à éliminer toute charge administrative inutile.

## 5.2. Vers une meilleure réglementation

5.2.1. Le CESE insiste sur le fait qu'une charge réglementaire et administrative inutile constitue un obstacle pour les entreprises, les citoyens et les pouvoirs publics. Il réaffirme la nécessité d'une réglementation simplifiée, cohérente et de meilleure qualité, qui soit correctement comprise et appliquée de manière transparente, et qui s'accompagne d'une participation, tout aussi indispensable, des quatre niveaux de gouvernance que sont les échelons européen, national, régional et local.

5.2.2. Certains États membres disposent de commissions nationales devant lesquelles les gouvernements doivent justifier l'adoption d'une réglementation plus stricte que les niveaux minimaux fixés dans la législation européenne («surréglementation»). Dans les États membres où ces commissions n'existent pas, il n'est pas nécessaire de créer de nouvelles instances administratives, mais le processus d'adoption de toute exigence dépassant les normes de l'Union dans ces pays devrait être transparent.

5.2.3. Comme dans de précédents avis <sup>(1)</sup>, le CESE recommande de réaliser des «tests PME» de manière plus efficace dans le cadre des analyses d'impact sur les propositions de nouveaux actes législatifs européens. Il invite les États membres à profiter des possibilités d'accorder des exemptions aux micro-entreprises concernant certaines règles, en conformité avec le droit de l'Union. Il réitère son point de vue selon lequel les objectifs de réduction de la charge réglementaire devraient reposer sur une évaluation globale, incluant un dialogue avec la société civile et les parties prenantes. Il convient toutefois de ne pas remettre en question le niveau actuel de protection des citoyens, des consommateurs, des travailleurs, des investisseurs et de l'environnement dans les États membres lors de la mise en œuvre du droit européen <sup>(12)</sup>.

5.2.4. Le CESE insiste à nouveau sur la parité et l'homogénéité des différents objectifs des politiques européennes en vertu du traité, en mettant plus particulièrement l'accent sur une économie de marché hautement compétitive et socialement responsable, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

5.2.5. Le CESE invite la Commission à envisager, de manière raisonnable et lorsque la situation le justifie, le recours à des modèles fondés sur des mesures incitatives ainsi qu'à des normes et lignes directrices internationales.

## 6. Incidence sur les normes en matière d'emploi, de protection des consommateurs et d'environnement

6.1. Au cours des dernières décennies, un certain nombre de normes minimales ont été mises en place à l'échelle de l'Union européenne dans les domaines de la protection des consommateurs, de l'environnement et des travailleurs, dans l'objectif de parvenir à une convergence vers le haut des conditions de vie et de travail au sein de l'Union, c'est-à-dire à une plus grande convergence sociale telle que visée à l'article 151 du TFUE.

<sup>(11)</sup> JO C 197 du 8.6.2018, p. 1.

<sup>(12)</sup> JO C 262 du 25.7.2018, p. 22 (paragraphe 4.7.1 et 4.8.3).

6.2. Le législateur européen a délibérément laissé ouverte la possibilité pour les États membres d'appliquer les normes minimales, conformément aux principes des traités de l'Union et notamment dans le respect de la proportionnalité. En conséquence, les directives prévoient que les États membres puissent tenir compte de leurs normes plus strictes dans leur processus de mise en œuvre. Le Comité souligne qu'à chaque fois que des États membres décident d'opter pour des normes de protection plus ambitieuses, les principes du programme «Mieux légiférer» pourraient, entre autres, être pris en compte.

6.3. Ces normes nationales sont le résultat de processus de négociation démocratiques associant dans une très large mesure les partenaires sociaux européens et nationaux; elles bénéficient aux travailleurs, aux consommateurs et aux entreprises. Conformément aux objectifs du TUE, l'établissement de telles normes minimales devrait viser à assurer un meilleur fonctionnement du marché unique et, dans le même temps, ne pas se faire au détriment de niveaux de protection plus élevés à l'échelon national. Les normes minimales dans le droit de l'Union européenne incluent d'ailleurs souvent explicitement des «clauses de non-régression», qui spécifient que la mise en œuvre de la directive ne peut servir de justification pour abaisser d'éventuelles normes nationales plus strictes au niveau de la norme européenne. Cela ne signifie pas, cependant, que les normes nationales ont un caractère définitif et ne peuvent en aucun cas être modifiées.

6.4. Dans le cadre de la transposition nationale de la législation européenne, les États membres pourraient procéder à des analyses d'impact afin de vérifier les effets sociaux, économiques et autres des mesures adoptées.

6.5. Dans la politique sociale comme en matière de protection des consommateurs et de l'environnement, la législation de l'Union européenne a fait en sorte que les normes plus élevées en vigueur dans les États membres ne soient pas mises à mal et qu'elles doivent être préservées, en associant toutes les parties prenantes aux analyses d'impact. À cet égard, le CESE a maintes fois estimé que le programme «Mieux légiférer» devait produire une législation de qualité au niveau de l'Union, sans mettre en péril les grands objectifs stratégiques ou faire pression en faveur d'une déréglementation concernant les normes de protection sociale et environnementale et les droits fondamentaux <sup>(13)</sup>.

6.6. Le CESE réaffirme que les normes minimales européennes, en particulier dans le contexte de la politique sociale de l'Union européenne, visent un rapprochement des conditions de vie et de travail au sein de l'Union européenne dans la perspective d'une convergence sociale ascendante. Les normes minimales contenues dans les directives de l'Union ne devraient pas être considérées comme un «plafond» ne pouvant en aucun cas être dépassées lors de leur transposition dans les systèmes juridiques nationaux.

6.7. Le CESE soutient le processus «Mieux légiférer» et reconnaît sa valeur ajoutée. Dans le même temps, il attire l'attention sur le fait que ce processus ne devrait en aucun cas servir de prétexte pour niveler par le bas les exigences, en particulier dans des domaines tels que le droit de la consommation, le droit du travail et le droit de l'environnement, qui promeuvent la prospérité, la croissance et la création d'emplois durables. Le CESE met en garde contre le fait qu'une telle approche renforcerait un euroscepticisme croissant dans de larges pans de la population. Il estime que l'acceptation populaire du processus d'unification européenne ne devrait pas être mise en péril par une concurrence réglementaire qui prendrait la forme d'un nivellement des normes par le bas.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(13)</sup> JO C 262 du 25.7.2018, p. 22 (paragraphe 1.1 et 3.4); JO C 303 du 19.8.2016, p. 45 (paragraphe 2.1, 2.2 et 2.5) et JO C 13 du 15.1.2016, p. 192 (paragraphe 2.4).

**Avis du Comité économique et social européen sur «L'écart numérique entre les hommes et les femmes»**

**(avis exploratoire à la demande du Parlement européen)**

(2018/C 440/06)

Rapporteuse: **Giulia BARBUCCI**

Avis exploratoire à la demande du Parlement européen	Lettre du 19.4.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	19.7.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	176/2/6

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. L'écart numérique entre les hommes et les femmes étant dû à de multiples raisons, les actions en la matière doivent investir différents domaines, à savoir le système éducatif, de l'enfance à l'âge adulte, le marché du travail, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, les services publics et la fracture numérique en général. Il est recommandé d'utiliser une **approche multidisciplinaire**, qui fédère diverses dimensions de l'innovation (technologique, sociale, culturelle, etc.).

1.2. L'écart numérique entre les hommes et les femmes ne se réduit pas à un problème purement technologique mais constitue un enjeu économique, social et culturel, qu'il convient d'aborder par des interventions politiques d'ensemble et à niveaux multiples, afin de s'attaquer au problème de l'inégalité entre les sexes dans ses racines sociales et culturelles les plus profondes.

1.3. Il importe de prendre des mesures pour accroître le nombre de **femmes dans la science, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques (STIM)**, car cette démarche est également susceptible d'améliorer les conditions dans d'autres secteurs, ainsi que dans l'ensemble de l'économie et de la société. Dans le même temps, il est primordial de reconnaître la place de plus en plus large qu'occupent dans tous les secteurs, à l'ère numérique, l'éducation aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et les **compétences** transversales, entrepreneuriales, numériques et **douces**, comme l'empathie, la créativité et la résolution de problèmes complexes. L'éducation interdisciplinaire et les compétences centrées sur l'humain joueront un rôle essentiel, et il convient que ces aspects soient pris en considération dans les systèmes éducatifs.

1.4. Il est capital de faire en sorte que chacun maîtrise les outils numériques et bénéficie d'une éducation dans ce domaine, en mettant particulièrement l'accent sur les filles, de manière à éliminer à sa racine même le retard numérique des femmes par rapport aux hommes. Pour vaincre les stéréotypes, il est d'une importance primordiale de promouvoir davantage de **modèles féminins** en matière numérique.

1.5. Il est nécessaire d'encourager les femmes à investir des emplois techniques et de haut niveau, en surmontant les obstacles et les stéréotypes en matière éducative et professionnelle, ainsi qu'en assurant un apprentissage numérique tout au long de la vie, afin d'éviter qu'elles ne soient exclues du marché du travail.

1.6. Il conviendrait de doter les enseignants et les formateurs, à tous les niveaux, des outils adéquats pour utiliser les technologies de l'information et de la communication dans leur enseignement, en promouvant la démocratie et des systèmes éducatifs et formatifs qui soient plus inclusifs et personnalisés.

1.7. Pour bloquer la spirale de la féminisation de la pauvreté, il faut garantir des conditions de travail équitables et l'accès à une protection sociale <sup>(1)</sup>. Cette nécessité s'impose tout particulièrement en ce qui concerne l'économie dite «des petits boulots» <sup>(2)</sup>. À cet égard, le dialogue social et la négociation collective ont un rôle primordial à jouer.

1.8. La présence de femmes à des postes de développeurs dans le domaine des TIC pourrait aider à surmonter les partis pris sexistes qui peuvent être présents dans la conception de telle ou telle technologie.

1.9. Il y a lieu de stimuler l'entrepreneuriat féminin, en éliminant les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à une activité indépendante et en améliorant l'accessibilité et la qualité des dispositifs de protection sociale <sup>(3)</sup>.

1.10. Les pratiques de travail intelligentes et le télétravail devraient faire l'objet d'un suivi, le but étant d'éviter que ne s'estompent les frontières entre la prise en charge de proches, l'activité professionnelle et la vie privée.

1.11. Il est essentiel de favoriser la participation des **femmes handicapées** au marché du travail, par la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH) <sup>(4)</sup>.

1.12. La numérisation du secteur public offre une excellente occasion de faciliter la participation des femmes au marché du travail et d'aider celles qui assument des charges de soins aux personnes, ainsi que de lever les obstacles bureaucratiques ou liés à l'accessibilité des services publics.

1.13. Il est crucial de vaincre les **stéréotypes sexistes**: cette problématique doit être abordée dans toutes les politiques et tous les domaines et traitée dans ses racines sociales et culturelles les plus profondes.

1.14. Le **cyberharcèlement** constitue l'une des principales barrières qui dissuadent les femmes de prendre part aux activités en ligne et aux réseaux sociaux. Il s'impose de ratifier et de mettre en œuvre la **convention d'Istanbul** sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

1.15. Toutes les politiques, au niveau national, européen et international, devraient se saisir de la question de la discrimination subie par les femmes en matière numérique, qui a également une incidence négative pour l'économie et la société en général.

1.16. Il conviendrait d'élaborer les politiques publiques dans une perspective d'égalité entre les sexes (intégration de la dimension hommes-femmes). La **budgetisation sexospécifique** et l'**optique attentive à l'égalité des sexes** peuvent constituer des instruments utiles en ce sens.

1.17. Le Comité économique et social européen (CESE) encourage la Commission européenne à renforcer sa **cellule ad hoc sur les femmes dans le numérique**, ainsi que l'initiative **Digital4Her** («le numérique au féminin»). Il est d'une grande importance de créer et développer des réseaux européens regroupant des femmes actives dans le domaine numérique, encourageant les filles et les femmes, partout dans l'Union européenne, à entreprendre des études et des carrières dans le numérique.

1.18. La Commission européenne devrait recommander aux pays de l'Union européenne de fixer des cibles et indicateurs nationaux afin d'assurer un suivi de la situation, sous la forme d'un tableau de bord annuel. Il y a lieu de mesurer les progrès ou les reculs en la matière, notamment au moyen des recherches menées par l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE). Des **recommandations par pays** concernant spécifiquement ce domaine pourraient être adressées aux États membres dans le cadre du **semestre européen**.

<sup>(1)</sup> SOC/581 — Avis du CESE sur le thème de l'«Accès à la protection sociale» (voir page 135 du présent Journal officiel).

<sup>(2)</sup> The Social Protection of Workers in the Platform Economy («La protection sociale des travailleurs dans l'économie des plateformes»), étude du Parlement européen, 7 décembre 2017.

<sup>(3)</sup> JO C 173 du 31.5.2017, p. 45.

<sup>(4)</sup> Avis du CESE sur «La situation des femmes handicapées» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 20).

1.19. Les partenaires sociaux, qui ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, s'emploient, à l'échelon approprié, à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'éducation et sur le marché du travail, afin de combler le fossé entre les sexes en matière numérique. La négociation collective, en particulier, joue un rôle fondamental pour l'apprentissage tout au long de la vie et sur le marché du travail, en s'attaquant à la question des rôles assignés aux hommes et aux femmes, en promouvant la place des femmes dans la prise de décisions et dans diverses instances, en favorisant la conciliation entre le travail et la vie privée et en combattant l'écart de rémunérations entre les sexes <sup>(5)</sup>.

1.20. Vu la portée essentielle que cette thématique revêt pour le développement futur de l'Europe, le CESE préconise que le Parlement européen apporte son soutien aux présentes recommandations lors de sa prochaine législature.

## 2. Introduction

### 2.1. L'inégalité entre les hommes et les femmes

2.1.1. Dans le discours qu'il a prononcé devant le Parlement européen sur les priorités politiques de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a déclaré que la **discrimination** devait être bannie de l'Union européenne, de sorte que la problématique de la justice et des droits fondamentaux a pris place parmi les dix priorités politiques du travail de la Commission. **L'égalité entre les hommes et les femmes** ressortit à cette thématique, même si la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne joue déjà une fonction éminente en la matière, en posant que «l'égalité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération» <sup>(6)</sup>. Commissaire européenne chargée de l'économie et de la société numériques, Mariya Gabriel vient d'exposer des actions qui s'inscrivent dans le cadre de sa stratégie visant à accroître la participation des femmes dans le secteur numérique. Il convient dès lors d'assurer un suivi de la déclaration **Digital4Her** («le numérique au féminin»), souscrite par des entreprises du numérique pour instaurer une culture et un environnement d'inclusion et d'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde professionnel.

2.1.2. Les femmes restent en butte à des discriminations, sur le marché du travail et dans la société en général. **L'indice d'égalité de genre**, qui mesure les inégalités du point de vue du travail, du temps, de l'argent, du savoir, du pouvoir, de la violence et de la santé, témoigne de la lenteur des progrès dans ces domaines, puisqu'il est passé de 62 points en 2005 à 65 en 2012 et 66,2 en 2017 <sup>(7)</sup>. Les causes de cette situation discriminatoire sont multiples. Pour surmonter les déséquilibres qui en résultent, le premier chapitre du **socle européen des droits sociaux** traite de l'égalité des chances et de l'accès au marché du travail, reconnaissant ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances constituent les domaines dans lesquels la discrimination est la plus répandue.

2.1.3. Le **fossé numérique entre les hommes et les femmes** constitue une forme d'inégalité due à la discrimination affectant les femmes et peut poser un obstacle inadmissible pour leur participation à la société, au niveau de l'Europe comme à celui de la planète. Il constitue un frein pour la croissance de l'économie européenne de demain, placée sous le signe de la numérisation. Aujourd'hui, les hommes sont 68 %, contre 62 % pour les femmes, à utiliser régulièrement un ordinateur personnel et internet, 33 %, contre 18 %, à installer des logiciels sur leurs appareils, et 47 %, contre 35 %, à utiliser des services bancaires en ligne <sup>(8)</sup>. En outre, bien qu'elles comptent pour plus de la moitié du nombre total de diplômés, les femmes continuent à être sous-représentées dans les filières des sciences et des technologies de l'information et de la communication, ne fournissant qu'un tiers environ de l'effectif total de ce secteur, avec des pourcentages qui varient en fonction des types concrets d'emploi — elles ne représentent que 8 % des personnes travaillant dans l'industrie du logiciel, mais occupent 54 % des emplois de base chez les opérateurs en informatique. Le présent avis a pour objectif de formuler des recommandations et propositions pour **éliminer ces déséquilibres en rapport avec le système éducatif et le marché de l'emploi**.

2.1.4. Si les femmes rencontrent davantage de difficultés en ligne, c'est aussi en raison du **cyberharcèlement**, ce **harcèlement en ligne** ciblant nettement plus les filles — selon les données de l'EIGE, 51 % des femmes y sont confrontées, contre 42 % des hommes <sup>(9)</sup>. Il s'impose de ratifier et de mettre en œuvre la **convention d'Istanbul** sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

<sup>(5)</sup> Voir la «boîte à outils pour l'égalité hommes-femmes en pratique», due aux partenaires sociaux européens (CES, BusinessEurope, CEEP et UEAPME).

<sup>(6)</sup> Chapitre III, article 23.

<sup>(7)</sup> Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), Indice d'égalité de genre, rapport 2017.

<sup>(8)</sup> Voir la résolution du Parlement européen du 17 avril 2018.

<sup>(9)</sup> EIGE, Youth, digitalisation and gender equality: opportunities and risks of digital technologies for girls and boys («Les jeunes, la numérisation et l'égalité entre les sexes: avantages et risques des technologies numériques pour les filles et les garçons»), 2018 (à paraître).

## 2.2. Numérisation et fossé numérique

2.2.1. La numérisation n'est pas un simple processus technologique mais revêt une dimension économique, sociale, sociétale et culturelle.

2.2.2. Selon une étude de la Commission européenne<sup>(10)</sup>, la numérisation pourrait accroître le PIB de l'Union européenne de 415 milliards d'euros par an, et il serait possible de lui imprimer une augmentation annuelle de 16 milliards d'euros en renforçant la présence des femmes dans les emplois numériques. Concomitamment, les entreprises éprouvent des difficultés à recruter des spécialistes des technologies de l'information et de la communication: il existe donc un potentiel d'augmentation de l'emploi et d'amélioration de l'éducation dans le domaine du numérique.

2.2.3. Le fossé numérique se traduit non seulement par un accès limité aux connexions internet, mais également par un déficit dans les compétences élémentaires nécessaires pour manier les outils des technologies de l'information et de la communication. L'une de ses dimensions est l'**écart numérique entre les hommes et les femmes**. Suivant les données ventilées par sexe que l'Union internationale des télécommunications a publiées pour 91 économies, le taux général de pénétration de l'internet s'établissait en 2017 à 44,9 % pour les femmes, contre 50,9 % pour les hommes; par ailleurs, des statistiques d'Eurostat montrent qu'en 2017, 71 % des femmes accédaient quotidiennement à l'internet et 49 % y réalisaient leurs transactions bancaires, contre respectivement 74 % et 54 % pour les hommes<sup>(11)</sup>. Il importe de cerner la problématique tout à la fois sous l'angle du marché du travail, car la numérisation concerne tous les travailleurs, et du point de vue des utilisateurs, puisque tout un chacun emploie la technologie.

2.2.4. L'écart numérique se superpose souvent à d'autres types de discriminations, par exemple celles affectant les personnes qui appartiennent à une minorité ethnique, vivent en milieu rural, sont des immigrants, présentent un handicap, sont touchées par la pauvreté, etc. La technologie peut contribuer à éliminer ces obstacles en créant un monde plus inclusif pour tous mais, dès lors que le processus n'est pas piloté par les acteurs sociaux, elle est tout aussi susceptible de les renforcer.

2.2.5. L'écart numérique entre les hommes et les femmes constitue un enjeu économique, social, sociétal et culturel, qui doit être traité par des interventions politiques d'ensemble et à niveaux multiples étant donné qu'il contribue à l'accroissement des inégalités entre les sexes. Ces dernières doivent en outre être abordées dans toutes les politiques et tous les domaines et traitées dans leurs racines sociales et culturelles les plus profondes.

2.2.6. L'incidence qualitative que la numérisation exerce sur les besoins en compétences présente également un intérêt dans une perspective hommes-femmes, étant donné que les femmes sont plus présentes dans certains emplois et sous-représentées dans d'autres, notamment ceux de la science, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM). Il est nécessaire d'agir pour qu'elles investissent davantage ces domaines d'activité.

2.2.7. Toutefois, il est tout aussi primordial que nous reconnaissons la part accrue que les compétences «douces» prennent dans tous les secteurs à l'ère de la numérisation: la caractéristique essentielle de l'intelligence artificielle (IA) et de l'internet des objets (IdO) est de conférer davantage de sensibilité aux machines et de les rendre plus intelligentes, si bien que face à elles, la main-d'œuvre humaine d'aujourd'hui ne deviendra irremplaçable que si elle les concurrence en s'appuyant sur des aptitudes véritablement propres à l'être humain, comme celle de s'adapter aux changements et à coopérer. Dans la société d'aujourd'hui, l'empathie, la créativité et la résolution de problèmes complexes sont des compétences qui sont davantage enseignées aux filles qu'aux garçons et qu'elles développent plus fréquemment qu'eux<sup>(12)</sup>. Il est recommandé d'adopter une approche multidisciplinaire, qui aborde l'innovation en fédérant les différentes facettes, technologique, sociale, culturelle ou autre, dans un effort qui entende non seulement parer aux risques que la numérisation fait courir aux femmes mais aussi exploiter les ouvertures qu'elle leur offre.

2.2.8. Il s'impose d'accorder une attention spéciale aux personnes handicapées, en particulier lorsqu'il s'agit de femmes, car leur situation «n'est pas seulement pire que celle des femmes non handicapées, mais également que celle des hommes handicapés»<sup>(13)</sup>. Aussi importe-t-il d'offrir aux femmes et filles handicapées «une égalité d'accès aux différentes composantes des technologies de l'information et de la communication et de la société de l'information»<sup>(14)</sup>.

<sup>(10)</sup> Vessela Karloukowska, direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (CNECT), cellule ad hoc «Femmes dans le numérique», Commission européenne.

<sup>(11)</sup> Données Eurostat.

<sup>(12)</sup> Martha Ochoa (UNi Global Union), The path to genderless digitalisation («La voie vers une numérisation sans discrimination de genre»).

<sup>(13)</sup> Avis du CESE sur «La situation des femmes handicapées» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 20), paragraphe 2.1.

<sup>(14)</sup> Ibid., paragraphe 5.3.6.



### 3. L'écart numérique entre les hommes et les femmes dans le système éducatif

3.1. Le **système éducatif** est le principal domaine d'intervention à investir. Par rapport à 2011, la proportion de femmes qui s'engagent dans des filières de l'enseignement supérieur en rapport avec les technologies de l'information et de la communication a accusé une baisse <sup>(15)</sup>. Il est donc capital d'améliorer la culture et les compétences numériques des femmes, à tous les niveaux, afin qu'elles puissent participer activement au développement de la société et tirer parti de toutes perspectives qu'ouvre la numérisation, et qu'elles ne se retrouvent pas en situation de décrochage. Les femmes handicapées doivent avoir le droit de bénéficier d'une éducation à caractère inclusif et de haute qualité. Il convient de contrer les stéréotypes culturels et linguistiques en offrant aux filles, en particulier dans le secteur des médias, des modèles qui s'écartent des schémas traditionnels. Par ailleurs, **les instruments relevant des technologies de l'information et de la communication se prêtent à être utilisés pour l'enseignement et les activités en classe.**

3.2. Dans **l'enseignement primaire**, il est essentiel de faire en sorte que chacun maîtrise les outils numériques et bénéficie d'une éducation dans ce domaine, afin de garantir la capacité d'adaptation des hommes et des femmes de demain face à l'évolution rapide des technologies. Selon le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), qui évalue les progrès scolaires des élèves de 15 ans dans les différents pays de l'OCDE, les garçons sont presque quatre fois plus nombreux que les filles à aspirer à une carrière dans les sciences, les technologies, l'ingénierie et les mathématiques <sup>(16)</sup>. Une étude de l'EIGE révèle quant à elle que dans l'ensemble de l'Union européenne, 3 à 15 % des jeunes garçons souhaitent travailler dans les métiers des technologies de l'information et de la communication, tandis que seuls quatre États membres de l'Union affichent une proportion de jeunes filles aspirant à intégrer ces métiers qui est comprise entre 1 et 3 %. En outre, même si les compétences numériques des filles sont équivalentes aux leurs dans l'Union européenne, les garçons se sentent davantage confiants qu'elles en ce qui concerne ces qualifications: ici aussi, nous butons sur un problème de perception biaisée et de stéréotypes sexistes <sup>(17)</sup>. «Le CESE rappelle aux États membres le besoin d'investir dans des systèmes éducatifs non discriminatoires et inclusifs» <sup>(18)</sup>.

3.3. Il est important que les formateurs soient formés à utiliser les **technologies de l'information et de la communication comme outils didactiques**. Il est d'une importance capitale que l'attention soit portée sur les filles, pour éliminer à sa source le fossé numérique entre hommes et femmes et promouvoir un système éducatif et formatif qui soit plus inclusif et personnalisé. Le numérique peut également fournir des moyens utiles pour réduire les charges bureaucratiques qui pèsent sur les enseignants et les formateurs <sup>(19)</sup>.

3.4. Dans **l'enseignement secondaire et supérieur**, les filles continuent à choisir en moins grand nombre que les garçons des cours relevant des sciences, des technologies, de l'ingénierie ou des mathématiques (STIM); ainsi, les femmes ne constituent même pas un cinquième des diplômés en technologies de l'information et de la communication <sup>(20)</sup>. **L'éducation interdisciplinaire et les compétences douces, centrées sur l'humain, revêtiront également une importance capitale.**

3.5. Il convient de renforcer **la formation en alternance, ainsi que l'enseignement et la formation professionnels** (EFP), et de veiller à ce qu'ils intègrent l'accès des filles à l'apprentissage d'ordre technique et sur le lieu de travail <sup>(21)</sup>.

### 4. L'écart numérique entre les hommes et les femmes sur le marché du travail

4.1. Il est nécessaire d'encourager les femmes à investir des emplois techniques et de haut niveau, en surmontant les obstacles et stéréotypes du monde de l'éducation et des milieux professionnels. Une présence accrue des femmes dans les technologies de l'information et de la communication pourrait être profitable à ce secteur comme à l'ensemble de l'économie et de la société.

<sup>(15)</sup> Women in the Digital Age («Les femmes à l'ère numérique»), Commission européenne, 2018.

<sup>(16)</sup> Konstantina Davaki, auteure de l'étude «The underlying causes of the digital gender gap and possible solutions for enhanced digital inclusion of women and girls» («Les causes sous-jacentes de l'écart hommes-femmes en matière numérique et les solutions envisageables pour renforcer l'insertion numérique des femmes et des filles»).

<sup>(17)</sup> Lina Salanauskaitė, Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE).

<sup>(18)</sup> Avis du CESE sur le «Plan d'action de l'Union européenne 2017-2019 — Éliminer l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes», paragraphe 4.4 (JO C 262 du 25.7.2018, p. 101).

<sup>(19)</sup> Ekaterina Efimenko, Comité syndical européen de l'éducation (CSEE).

<sup>(20)</sup> Vessela Karloukovska, direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (CNECT), cellule ad hoc «Femmes dans le numérique», Commission européenne.

<sup>(21)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 161 et JO C 434 du 15.12.2017, p. 36.

4.2. Pour combler l'écart numérique entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, le rôle des partenaires sociaux, à l'échelle des entreprises, des États et de l'Europe, revêt une importance fondamentale. Grâce au dialogue social et à la négociation collective, des solutions acceptables peuvent être proposées, tenant compte des besoins des employeurs comme des travailleurs<sup>(22)</sup>. Accroître la présence des femmes dans les métiers des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques et dans les postes de haut niveau peut également contribuer à réduire leur **écart de rémunération par rapport aux hommes**.

4.3. L'apprentissage tout au long de la vie est essentiel pour éviter d'être exclu du marché du travail, et ce constat est encore plus important dans le cas des femmes. Les partenaires sociaux ont un rôle fondamental à jouer dans ce domaine.

4.4. Polarisation du marché du travail et «économie des petits boulots»: même si d'un point de vue technique, des machines pourraient remplacer les emplois faiblement qualifiés, tant manuels qu'intellectuels, grâce à l'internet des objets, aux capteurs et aux technologies de l'intelligence artificielle, il pourrait être plus facile pour les entreprises de recruter du personnel à faible coût plutôt que d'investir dans de nouveaux équipements dès lors que les postes de travail concernés seront précaires et ne s'accompagneront d'aucun droit. Ce scénario est déjà devenu réalité dans l'économie dite «des petits boulots». De tels environnements n'assurent aucune protection sociale répondant à celles que procurent les formes classiques de travail<sup>(23)</sup>: eu égard à la nature informelle de ce type de postes, les femmes risquent de délaisser des emplois classiques, assortis d'une protection sociale, et de se reporter sur ces «petits boulots» qui sont plus aisément disponibles et se prêtent parfois à une gestion plus souple du temps de travail. Pour ne pas enclencher un cercle vicieux de féminisation de la pauvreté<sup>(24)</sup>, il y a lieu d'assurer des conditions de travail équitables et tous les acteurs devraient promouvoir un modèle de développement qui tire la société vers le haut. Les partenaires sociaux et la négociation collective ont un rôle essentiel à jouer à cet égard<sup>(25)</sup>.

4.5. La technologie n'est pas neutre: alors qu'un logiciel ou un algorithme sont censés réduire la subjectivité qui caractérise les processus ou décisions humaines, il suffit qu'un élément de distorsion, sexospécifique par exemple, soit venu s'y glisser pour que la discrimination qu'il induit se reproduise alors sans discontinuer, et de manière structurelle, et non plus occasionnelle. L'élaboration de ces systèmes devrait donc être confiée à l'éventail de personnes le plus varié possible. À l'heure actuelle, les femmes ne représentent que 17 % des 8 millions de personnes actives dans les technologies de l'information et de la communication<sup>(26)</sup>; en outre, au sein de l'Union européenne, seules 20 % de celles d'au moins 30 ans qui détiennent un diplôme en rapport avec ces matières choisissent de rester dans l'industrie technologique<sup>(27)</sup>. **Accroître la présence des femmes dans ces emplois**, et donc la diversité qu'ils présentent, peut constituer un moyen de surmonter les partis pris qui peuvent avoir été à l'œuvre dans la conception d'une technologie donnée.

4.6. Briser le «plafond de verre» pour une structure économique plus numérique: on ne compte que 32 % de femmes<sup>(28)</sup> parmi les dirigeants économiques, alors qu'il a été prouvé que les sociétés dans lesquelles elles occupent des fonctions à responsabilités décisionnelles présentent de meilleurs profils de gouvernance, qui sont généralement plus «horizontaux» et encouragent la diversité, ainsi qu'une réflexion créative et novatrice. En conséquence, si les entreprises développent des politiques d'égalité entre les sexes favorisant la nomination de femmes aux postes les plus élevés de leur organigramme, elles en tireront un avantage pour leur capacité d'innovation. Appliquée à grande échelle, cette démarche profitera par voie de conséquence à l'ensemble de l'activité économique.

4.7. Le tissu productif européen est constitué pour une large part de petites et moyennes entreprises, lesquelles, plus que d'autres, rencontrent des difficultés quand elles investissent dans de nouvelles technologies. Parallèlement, les technologies du numérique facilitent le micro-entrepreneuriat: grâce à des outils numériques tels que le commerce électronique, des micro-PME peuvent toucher les marchés mondiaux et, d'une manière générale, faire tomber les obstacles qui entravent l'accès à l'emploi indépendant. Selon le deuxième European Startup Monitor («Observatoire européen des jeunes pousses»), «seulement 14,8 % des fondateurs de start-up sont des femmes»<sup>(29)</sup>. Les éléments liés à ce phénomène sont qu'elles pâtissent de réseaux plus faibles dans le monde de l'entreprise, subissent des préjugés et ne disposent pas d'un soutien financier adéquat. La numérisation peut créer un environnement propice à l'entrepreneuriat féminin. Il y a lieu d'assurer des services d'éducation et de soutien qui les mettent en position de créer leurs propres entreprises en recourant aux technologies numériques disponibles.

<sup>(22)</sup> Avis du CESE sur «Les concepts de l'Union européenne en matière de gestion des transitions dans un monde du travail numérisé» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 15).

<sup>(23)</sup> Avis du CESE «Pour une directive-cadre européenne relative à un revenu minimum» (soumise pour adoption à la session plénière de décembre 2018) et «Accès à la protection sociale» (voir page 135 du présent Journal officiel).

<sup>(24)</sup> Mary Collins, du Lobby européen des femmes (LEF) (JO C 129 du 11.4.2018, p. 7).

<sup>(25)</sup> Voir, par exemple, les accords conclus par les partenaires sociaux européens, ainsi que la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, ou encore le socle européen des droits sociaux.

<sup>(26)</sup> Vessela Karloukovska, direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (CNECT), cellule ad hoc «Femmes dans le numérique», Commission européenne.

<sup>(27)</sup> Mary Collins, du Lobby européen des femmes (LEF).

<sup>(28)</sup> Vessela Karloukovska, direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (CNECT), cellule ad hoc «Femmes dans le numérique», Commission européenne.

<sup>(29)</sup> «Les femmes à l'ère numérique», étude réalisée pour le Parlement européen.

## 5. La numérisation et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée

5.1. Selon une étude de l'EIGE, les horaires de travail sont plus longs que dans les emplois des technologies de l'information et de la communication que dans ceux d'autres domaines d'activité<sup>(30)</sup>. La question à aborder en priorité est donc celle du partage entre les hommes et les femmes des tâches liées à la prise en charge des proches dépendants: il importe d'agir pour qu'elles soient plus également réparties entre les uns et les autres, notamment grâce à l'adoption de la proposition de directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants<sup>(31)</sup>.

5.2. Le «travail intelligent» et le télétravail apparaissent souvent comme des moyens de parvenir à un équilibre entre vie professionnelle et vie privée, pour autant qu'il soit bien tenu compte des risques qu'ils comportent tout autant que des atouts qu'ils offrent. Si le travail intelligent peut aider les travailleurs à organiser leur vie privée, notamment en éliminant les «temps morts» des trajets du domicile au lieu de travail et vice versa, il s'avère également que mal géré, il peut aboutir à brouiller les frontières entre les tâches de soins aux proches, l'activité professionnelle et les moments de loisir. Il convient qu'il soit régi par des accords collectifs spécifiques au niveau des entreprises, de manière qu'il s'insère dans le contexte culturel, les moyens de production et l'organisation du travail. À plus long terme, le travail intelligent peut également modifier la manière dont les personnes vivent dans les villes, tout comme dans les zones rurales, ainsi que dans les espaces sociaux.

5.3. Les outils numériques peuvent donner la chance d'intégrer dans le marché du travail des personnes qui en sont aujourd'hui exclues. Ils sont également susceptibles d'aider les femmes à y participer plus facilement. Les femmes handicapées, quant à elles, y subissent une exclusion encore plus forte<sup>(32)</sup>, d'où la haute importance que revêt la mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH)<sup>(33)</sup>.

## 6. La numérisation du secteur public

6.1. Sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie et de la faiblesse des taux de natalité, la population européenne vieillit, tandis que la charge des soins aux proches assumés par des femmes d'âge moyen s'alourdit. S'il est primordial de parvenir à ce que cette prise en charge soit équitablement partagée entre les hommes et les femmes, il importe également de voir que la numérisation du secteur public, et en particulier la robotique, offre une excellente occasion de faciliter la participation des femmes au marché du travail et de les aider dans toutes les responsabilités d'assistance aux personnes qu'elles ont à assumer.

6.2. La robotique peut automatiser ou alléger certaines des tâches les plus lourdes qu'impliquent les soins à la personne, comme la manutention de celles qui sont invalides, aider à la revalidation de blessés, prévenir les maladies, etc. Ces technologies sont susceptibles d'améliorer la qualité de vie de toute la société, mais en particulier celle des femmes, ainsi que leur participation au marché du travail, et ce, d'une double manière: d'une part, en facilitant le travail dans le secteur des prestations de soins aux personnes, où elles sont très présentes, et, d'autre part, en étant bénéfiques pour celles qui assurent de tels services à titre gracieux, à la condition toutefois que l'accès aux technologies concernées devienne possible et assuré pour toute personne qui en a besoin.

6.3. Les technologies numériques pourraient également modifier en profondeur toutes les procédures administratives en rapport avec les services publics. Certains pays mettent déjà en œuvre ce type d'applications technologiques sur une grande échelle, en établissant une identité numérique unique pour toutes les procédures relevant du secteur public (impôts, soins de santé, éducation, etc.). Étendre cette évolution pourrait aboutir à une meilleure qualité de vie, mais il importe également de prendre conscience, pour tâcher de les prévenir, des risques qui sont liés au contrôle des données par un unique acteur, fût-il une autorité publique, ou qui ont trait à la vie privée, à la cybersécurité, à la transparence et à l'éthique<sup>(34)</sup>.

6.4. Les administrations publiques devraient prévoir des budgets consacrés à l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les services et pour toutes les activités, afin de promouvoir l'égalité et d'analyser l'incidence des politiques mises en œuvre sur les femmes. Toute décision d'investissement devrait être arrêtée après avoir été passée au «prisme de l'égalité», couvrant trois domaines: l'égalité des sexes sur le lieu de travail, l'accès des femmes au capital et, enfin, les produits et services qui leur sont bénéfiques.

<sup>(30)</sup> Lina Salanauskaitė, Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE).

<sup>(31)</sup> COM(2017) 253.

<sup>(32)</sup> Avis du CESE sur «La situation des femmes handicapées» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 20), paragraphe 5.4.1.

<sup>(33)</sup> Avis du CESE sur «La situation des femmes handicapées» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 20), paragraphe 1.2; Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

<sup>(34)</sup> Digital Public Services (e-Government and e-Health) [«Les services publics numériques (administration et santé en ligne)»].

6.5. Bien que dans certains pays, la numérisation du secteur public soit déjà avancée, d'autres commencent à peine à progresser dans cette voie, de sorte qu'elle pourrait leur offrir l'occasion de former et de recruter davantage de femmes dans leurs administrations publiques, dans une perspective d'égalité avec les hommes.

6.6. Pour développer la numérisation, il est indispensable que les infrastructures requises, comme le haut débit, la 5G, ou d'autres encore, deviennent disponibles sans aucune discrimination géographique.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur «La bioéconomie — Contribution à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie, ainsi que des objectifs de développement durable des Nations unies»**

(avis exploratoire)

(2018/C 440/07)

Rapporteuse: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Corapporteur: **Andreas THURNER**

Consultation	Présidence autrichienne du Conseil, 12.2.2018
Base juridique	Article 302 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne Avis exploratoire
Décision de l'assemblée plénière	13.3.2018
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	180/1/4

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE estime que la bioéconomie permet de créer de la valeur ajoutée pour la société en produisant, en transformant et en utilisant des ressources naturelles biologiques. La transition vers la neutralité carbone et la circularité agira de plus en plus comme un moteur de la bioéconomie, la bioéconomie durable ayant le potentiel de créer simultanément des avantages économiques, sociaux et environnementaux.

1.2. Le CESE souligne que la bioéconomie contribue à atténuer le changement climatique par le biais de trois mécanismes: la séquestration du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère sous la forme de biomasse, le stockage du carbone dans les bioproduits, et le remplacement des matières premières et des produits fossiles par des matières premières biosourcées et des bioproduits.

1.3. Le Comité attire également l'attention sur le fait que la bioéconomie contribue à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie en remplaçant les combustibles fossiles par de la bioénergie dans la production d'électricité, le chauffage et le refroidissement, ainsi que les transports. Elle contribue également à l'efficacité énergétique et à la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

1.4. Le CESE est convaincu que la bioéconomie joue un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs globaux économiques, environnementaux et sociaux figurant dans le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies (Objectifs de développement durable, ODD). Le rôle de la bioéconomie est étroitement lié aux objectifs relatifs à l'industrie, à l'agriculture et à la création d'emplois dans ces domaines.

1.5. Le Comité plaide en faveur de l'adaptation de la stratégie de l'Union européenne en matière de bioéconomie si l'on veut assurer, dans le respect de la durabilité économique, environnementale et sociale, les conditions les plus favorables pour la bioéconomie européenne de manière à créer un avantage concurrentiel pour l'Union européenne.

1.6. Le CESE souligne que les responsables politiques doivent donner des encouragements pour produire et dégager une biomasse durable au sein de l'Union européenne et assurer un cadre stable, fiable et cohérent pour les investissements dans la bioéconomie tout au long des chaînes de valeur. En outre, les décideurs politiques devraient renforcer la demande de bioproduits par le biais des marchés publics, et adopter un cadre cohérent de règles techniques, de sécurité et en matière d'aides d'État afin d'établir des conditions de concurrence équitables pour les bioproduits.

1.7. Le CESE considère que la recherche et l'innovation sont essentielles au développement d'une bioéconomie à l'épreuve du temps. Il convient dès lors de poursuivre les efforts d'innovation encouragés par la stratégie pour la bioéconomie, y compris en ce qui concerne l'entreprise commune Bio-industries (EC Bio-industries).

1.8. Le Comité souligne le rôle essentiel de l'éducation, des services de conseil, des transferts de connaissances et de la formation si l'on veut que les travailleurs et les entrepreneurs disposent des informations et des compétences requises. Les citoyens devraient être bien informés sur la bioéconomie et sensibilisés à leurs responsabilités de manière à ce qu'ils puissent être des consommateurs actifs et prendre des décisions de consommation durable.

1.9. Le CESE attire l'attention sur le fait qu'une infrastructure adéquate est une condition sine qua non de la bioéconomie et nécessite un financement approprié. Des systèmes de transports efficaces sont nécessaires pour permettre l'accès aux matières premières et l'acheminement des produits sur les marchés.

1.10. Le CESE préconise que l'Union s'efforce de parvenir à un système mondial de fixation des prix des émissions de carbone, ce qui serait une manière neutre et efficace de promouvoir la bioéconomie et d'engager tous les acteurs du marché à atténuer le changement climatique.

1.11. Le CESE a la conviction que la participation de la société civile aux initiatives et aux processus décisionnels dans la bioéconomie est primordiale. Il souligne qu'il est essentiel de veiller à ce que la transition vers une économie à faible intensité de carbone se déroule de manière équitable.

1.12. Le Comité met en avant que seule une approche transsectorielle permettra de mettre en place avec succès une bioéconomie durable. D'où la nécessité d'une cohérence et d'une coordination entre les diverses politiques et les différents objectifs de l'Union européenne. De même, il est important de veiller à ce que les mesures prises au niveau des États membres soient cohérentes.

## 2. Contexte

2.1. La présidence autrichienne du Conseil a demandé au CESE d'élaborer un avis exploratoire sur le rôle de la bioéconomie dans la réalisation des objectifs climatiques et énergétiques de l'Union européenne et des objectifs de développement durable des Nations unies (ODD). Dans le même temps, le CESE prépare actuellement un avis d'initiative sur les nouvelles perspectives qu'ouvre la bioéconomie durable et inclusive pour l'économie européenne (CCMI/160).

2.2. La Commission européenne est simultanément occupée à mettre à jour la stratégie de l'Union européenne pour la bioéconomie de 2012. Le CESE suit ce processus et salue les efforts déployés par la Commission. Cette dernière a défini la bioéconomie comme étant «la production de ressources biologiques renouvelables et la transformation de ces ressources et des flux de déchets en produits à valeur ajoutée comme des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des bioproduits et de la bioénergie».

2.3. D'une manière générale, la bioéconomie consiste notamment à remplacer les combustibles et les matières premières fossiles par de l'énergie et des matières premières d'origine biologique. La bioéconomie englobe les activités économiques qui sont fondées sur la production, l'extraction, la transformation et l'utilisation de ressources naturelles biologiques. Les flux de déchets, les sous-produits et les résidus peuvent constituer une autre source importante pour l'approvisionnement en matières premières.

2.4. L'agriculture et la sylviculture, ainsi que la pêche, ont un rôle essentiel à jouer dans la production de la biomasse pour d'autres utilisations. De nombreux secteurs (comme ceux des forêts, de l'alimentation, de la chimie, de l'énergie, des textiles et de la construction) convertissent la biomasse, y compris les matières premières secondaires, en produits de base ou produits intermédiaires, à destination d'autres entreprises. En règle générale, la bioéconomie repose sur de vastes chaînes de valeur, incluant le transport, le commerce et d'autres services en rapport avec les activités susmentionnées. Les services écosystémiques font également partie de la bioéconomie.



2.5. L'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 <sup>(1)</sup>, avec des objectifs et des règles distincts pour les secteurs soumis à l'échange de quotas d'émission et les autres secteurs. En outre, l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie — c'est-à-dire le secteur UTCATF — ont été intégrés au programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, avec l'exigence que ce secteur ne produise pas d'émissions nettes mais qu'il participe à la réalisation de l'objectif consistant à renforcer les puits de carbone à long terme. Cela est conforme aux exigences de l'article 4.1 de l'accord de Paris, qui appelle à «parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la seconde moitié du siècle» <sup>(2)</sup>.

2.6. Pour respecter les objectifs de l'Union européenne en matière d'énergie à l'horizon 2030, l'efficacité énergétique devrait augmenter de 32,5 % par rapport aux projections et la part d'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique global devrait s'élever à 32 %, ces deux pourcentages étant exprimés en tant qu'objectifs communs de toute l'Union européenne plutôt que de ses États membres <sup>(3)</sup>.

2.7. Les 17 objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies couvrent les différents aspects des défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels nous sommes confrontés à l'échelle mondiale. Bien qu'aucun de ces objectifs ne se concentre spécifiquement sur elle, la bioéconomie présente néanmoins un lien avec plusieurs d'entre eux.

### 3. Contribution de la bioéconomie à la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie

3.1. La transition vers la neutralité carbone représente un énorme défi et nécessite une réduction considérable des émissions, ainsi qu'une augmentation du stockage du carbone. L'utilisation durable des ressources naturelles d'origine biologique est à cet égard un élément clef.

3.2. La bioéconomie contribue à atténuer le changement climatique par le biais de plusieurs mécanismes: la séquestration du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère sous la forme de biomasse par l'intermédiaire de la photosynthèse, le stockage du carbone dans les bioproduits, et le remplacement des matières premières et des produits fossiles par des matières premières biosourcées et des bioproduits.

3.2.1. Pour être efficace, l'absorption de CO<sub>2</sub> exige une croissance durable de la biomasse. La gestion active et durable des forêts et l'utilisation du bois sont des éléments essentiels à la réalisation des objectifs en matière de climat (comme cela a déjà été souligné dans les avis NAT/655 <sup>(4)</sup> sur les incidences de la politique en matière de climat et d'énergie et NAT/696 <sup>(5)</sup> sur la répartition de l'effort et le secteur UTCATF). 1 m<sup>3</sup> de bois capte environ une tonne de CO<sub>2</sub>. Comme seule une biomasse en croissance est en mesure d'absorber le dioxyde de carbone, il est très important de ne pas fixer de limites à l'utilisation des forêts, à condition que les taux de récolte n'excèdent pas les taux de replantation et de repousse et que des pratiques durables de gestion sylvicole soient appliquées.

3.2.2. Il existe plusieurs types de bioproduits et d'autres, nouveaux, sont en cours d'élaboration. Ces produits peuvent stocker du carbone, de sorte qu'il est maintenu en dehors de l'atmosphère. Des produits en bois durables tels que des bâtiments et du mobilier de qualité constituent les moyens les plus efficaces de stockage du carbone. Tant qu'ils sont recyclés, les produits biologiques ayant une plus courte durée de vie ne libèrent pas le carbone qu'ils contiennent. En outre, à la fin de leur durée de vie, les bioproduits peuvent être utilisés comme bioénergie et remplacer ainsi les sources d'énergie fossiles.

3.3. La bioénergie contribue également à l'objectif d'efficacité énergétique de l'Union européenne. Les systèmes de chauffage urbains dans des communautés et la production industrielle combinée durable de chaleur et d'électricité en sont de bons exemples. Comme les bâtiments consomment une part importante de l'énergie, leur efficacité énergétique et la source dont ils la tirent revêtent une grande importance.

3.4. Le secteur des transports a un rôle décisif à jouer dans la réalisation des objectifs en matière de climat. Il convient dès lors de prendre toutes sortes de mesures contribuant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de la diversité des besoins et des caractéristiques des différents modes de transport (comme indiqué dans plusieurs avis du CESE, dont l'avis TEN/609 <sup>(6)</sup> sur la décarbonisation des transports).

<sup>(1)</sup> Voir le cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030, disponible à l'adresse suivante: [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr)

<sup>(2)</sup> Voir l'article 4, paragraphe 1, de l'accord de Paris, disponible à l'adresse suivante: [https://unfccc.int/sites/default/files/paris\\_agreement\\_french\\_.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/paris_agreement_french_.pdf)

<sup>(3)</sup> Voir la déclaration de la Commission européenne du 19 juin 2018, disponible à l'adresse suivante: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-18-3997\\_fr.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-3997_fr.htm?locale=FR)

<sup>(4)</sup> Voir l'avis NAT/655 sur le thème Incidences de la politique en matière de climat et d'énergie sur les secteurs agricole et forestier (JO C 291 du 4.9.2015, p. 1).

<sup>(5)</sup> Voir l'avis NAT/696 sur le thème Répartition de l'effort à l'horizon 2030 et secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) (JO C 75 du 10.3.2017, p. 103).

<sup>(6)</sup> Voir l'avis TEN/609 sur La décarbonisation des transports (JO C 173 du 31.5.2017, p. 55).

3.4.1. L'électrification des transports semble être une tendance montante. Afin d'avoir une incidence positive sur le climat, l'électricité doit être produite en recourant à des sources d'énergie à faible émission de gaz à effet de serre, notamment à des sources d'énergie durables d'origine biologique.

3.4.2. Les combustibles fossiles dans le secteur des transports sont partiellement remplacés par des biocarburants durables. Malgré la montée en puissance de l'électrification des voitures particulières, le transport aérien et maritime, ainsi que le transport routier lourd et les engins circulant hors routes restent largement dépendants des carburants. À cet égard, les biocarburants avancés sont particulièrement prometteurs.

3.5. Outre ses avantages sur le plan climatique, l'utilisation d'énergie biologique contribue à assurer la disponibilité de l'énergie et la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Dès lors, si elle est bien gérée, la bioénergie jouera un rôle important dans la réalisation des objectifs fondamentaux fixés dans le domaine de la politique énergétique européenne.

#### **4. Contribution de la bioéconomie à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies (ODD)**

4.1. Les ODD nous poussent à évaluer le rôle de la bioéconomie, non seulement du point de vue du climat et de l'énergie, mais aussi, plus généralement, sur les plans économique, social et environnemental, en prenant aussi en compte une perspective globale à long terme. Compte tenu de la diversité du secteur de la bioéconomie, il existe des liens d'interdépendance avec la quasi-totalité des 17 ODD. La bioéconomie contribue toutefois plus particulièrement aux ODD suivants: 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 et 15.

4.2. La bioéconomie a le potentiel de créer de la croissance économique et des emplois, non seulement dans les zones urbaines mais aussi dans les régions rurales. Elle a dès lors un rôle important à jouer dans la réalisation de l'ODD 1 (éradiquer la pauvreté).

4.3. L'ODD 2 (faim «zéro») préconise d'éradiquer la faim. La biomasse est une ressource limitée et il existe des liens entre la production de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et de fibres. Une approche responsable en faveur d'une bioéconomie durable est nécessaire pour permettre une production suffisante à diverses fins — la disponibilité des denrées alimentaires étant la priorité — et veiller à la préservation des écosystèmes. Les principes d'utilisation efficace des ressources et de circularité, ainsi que la transition vers des régimes à dominante plus végétale sont autant de moyens de parvenir à ces objectifs.

4.4. Une bioéconomie durable contribue à l'ODD 6 (eau propre et assainissement), par exemple en préservant les écosystèmes forestiers, qui sont un préalable indispensable si l'on veut disposer d'eau salubre.

4.5. L'ODD 7 (énergie propre et d'un coût abordable) est au cœur de la bioéconomie. L'utilisation des flux latéraux et des flux de déchets fournit de l'énergie propre et réduit la dépendance à l'égard des ressources énergétiques fossiles.

4.6. Dans l'ensemble, la bioéconomie a un rôle essentiel à jouer pour renforcer les objectifs économiques et sociaux. Elle contribue de manière non négligeable à la réalisation de l'ODD 8 (travail décent et croissance économique). En outre, la bioéconomie peut aider à réduire sensiblement la dépendance de l'Union européenne à l'égard des importations de matières premières fossiles, favoriser la valeur ajoutée au niveau interne et soutenir les chaînes de valeur locales.

4.7. L'ODD 9 préconise d'augmenter de manière significative la part de l'industrie dans l'emploi et le PIB, ainsi que de procéder à la modernisation des industries afin de les rendre durables, d'accroître l'efficacité dans l'utilisation des ressources et de recourir davantage à des technologies et à des procédés industriels propres et respectueux de l'environnement. La bioéconomie est étroitement liée à l'ensemble de ces objectifs, et l'utilisation durable de la biomasse peut renforcer la position concurrentielle de l'industrie européenne. Elle possède également un fort potentiel s'agissant de favoriser la croissance des PME et de les intégrer dans des chaînes de valeur.

4.8. La bioéconomie peut jouer un rôle important dans la réalisation de l'ODD 11 (villes et communautés durables). Le concept de villes respectueuses du climat <sup>(7)</sup> et du bien-être en milieu urbain va de pair avec les solutions apportées par la bioéconomie (par exemple, les constructions en bois ou les transports à faibles émissions et le chauffage urbain).

4.9. La bioéconomie est bien placée pour contribuer à la réalisation de l'ODD 12 (consommation et production responsables). En optimisant l'utilisation des matières premières, en appliquant l'écoconception et en produisant des produits durables et recyclables, la bioéconomie joue un rôle éminent dans la transition vers l'économie circulaire. Toutefois, la sensibilisation des consommateurs est considérée comme un préalable important à l'émergence de modèles de consommation informés et responsables et pour encourager la production durable.

---

(7) <http://www.climate-smartcities.org/>

4.10. La bioéconomie peut contribuer de manière significative à l'atténuation du changement climatique, comme le préconise l'ODD 13 (action pour le climat) et comme cela a déjà été indiqué au paragraphe 3. En sus des mesures prises au niveau des États membres, l'Union européenne peut avoir un important impact global en exportant des bioproduits, des solutions pour le climat et du savoir-faire.

4.11. Enfin, la bioéconomie a une incidence sur les ODD 14 (vie aquatique) et 15 (vie terrestre). C'est la raison pour laquelle l'utilisation responsable, efficace et durable, des ressources naturelles doit être au cœur de la bioéconomie.

## 5. Conditions préalables au développement de la bioéconomie

5.1. Si la bioéconomie contribue de nombreuses façons à la fois à la réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie et à celle des objectifs de développement durable, il est nécessaire de réunir les conditions favorables à cette fin. D'une part, les objectifs de développement durable soutiennent et renforcent les préalables requis pour aider la bioéconomie à évoluer tandis que, d'autre part, certains de ces objectifs imposent des exigences que la bioéconomie doit satisfaire.

5.2. La stratégie bioéconomique de l'Union européenne doit être adaptée aux nouveaux marchés afin d'offrir, en cohérence avec la durabilité économique, environnementale et sociale, les conditions les plus favorables à la bioéconomie européenne, laquelle est en pleine évolution et connaît une expansion rapide.

5.3. Avant tout, les responsables politiques doivent promouvoir au sein de l'Union européenne la production et la mobilisation durables de la biomasse, et la politique de développement régional de l'Union européenne devrait apporter un soutien suffisant pour assurer le développement des entreprises rurales. Les responsables politiques doivent également garantir tout au long des chaînes de valeur un cadre stable, fiable et cohérent pour les investissements dans la bioéconomie.

5.4. Les décideurs politiques devraient adopter un cadre cohérent de règles techniques, de sécurité et en matière d'aides d'État afin d'établir des conditions de concurrence équitables pour les bioproduits. Le secteur public joue également un rôle de premier plan dans la demande de bioproduits par le biais des marchés publics. Des initiatives telles que la «Semaine pour la bioéconomie européenne» pourraient contribuer à faciliter la pénétration de la bioéconomie sur le marché et stimuler les échanges entre différents projets.

5.5. La recherche et l'innovation sont essentielles pour le développement d'une bioéconomie à l'épreuve du temps, laquelle pourrait apporter un avantage concurrentiel à l'Union européenne. Cet aspect doit être vu sous l'angle de l'immense potentiel qu'offrent les nouveaux types de bioproduits, des aliments et autres produits en fibres traditionnels aux nouveaux types de matériaux de construction et d'emballage, en passant par les textiles et les produits chimiques et autres plastiques conçus à partir de matériaux biologiques. Il en va de même du potentiel de la sélection végétale et de différentes substances en tant que matières premières pour des bioproduits (par exemple la lignocellulose, l'huile végétale, l'amidon, le sucre et les protéines).

5.6. Il convient de poursuivre les efforts d'innovation promus par la stratégie européenne pour la bioéconomie, y compris en ce qui concerne l'entreprise commune Bio-industries (EC Bio-industries)<sup>(8)</sup>. Le centre de connaissance en matière de bioéconomie<sup>(9)</sup> devrait également jouer un rôle important pour dégager des solutions sur la manière d'utiliser au mieux les connaissances afin de faciliter la croissance de la bioéconomie. Il faudrait en outre rendre les initiatives et les programmes de recherche et d'innovation plus attrayants pour les entreprises.

5.7. L'éducation, les services de conseil, le transfert de connaissances et la formation jouent un rôle essentiel pour garantir que les travailleurs et les entrepreneurs disposent des informations et des compétences nécessaires, de sorte que la durabilité de l'activité économique actuelle puisse augmenter et qu'il soit possible de tirer parti de nouvelles perspectives dans le domaine de la bioéconomie.

5.8. Dans le même temps, les citoyens doivent être bien informés sur la bioéconomie et davantage sensibilisés à leurs responsabilités de manière à ce qu'ils puissent être des consommateurs actifs et prendre des décisions de consommation durable, en tenant compte des différents degrés de disposition à s'adapter et à changer des personnes de toutes les catégories d'âge. À cette fin, il y a lieu d'organiser des campagnes d'information en vue de renforcer la confiance des consommateurs dans la bioéconomie et les bioproduits.

<sup>(8)</sup> <https://www.bbi-europe.eu>

<sup>(9)</sup> <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/>

5.9. L'accès aux matières premières est l'un des préalables fondamentaux pour la bioéconomie. Il est donc nécessaire de disposer d'un environnement d'activité économique qui favorise l'agriculture et la sylviculture afin d'encourager à dégager de la biomasse et de la mettre à disposition. La gestion durable des forêts, des ressources de la terre et de la mer, telle que préconisée par les ODD 14 et 15, concourt dans une mesure essentielle à la sécurité de l'approvisionnement en matières premières. Dans ce contexte, il convient de reconnaître et promouvoir le cadre, de type législatif et non législatif, qui est en vigueur dans l'Union européenne concernant les matières premières durables et renouvelables. Le recours croissant qui est fait aux flux latéraux et aux résidus comme matières premières pour de nouvelles utilisations contribue également à assurer qu'une biomasse soit disponible. Dans le cas de structures à petite échelle, les coopératives ou les organisations de producteurs peuvent jouer un rôle important.

5.10. Une autre condition préalable importante pour la bioéconomie est l'existence d'infrastructures matérielles adéquates, et à cette fin, il est nécessaire de prévoir un financement suffisant pour les infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports et de la technologie numérique. Des systèmes de transports efficaces sont essentiels pour garantir l'accès aux matières premières et l'acheminement des produits sur les marchés.

5.11. Sur le plan des marchés mondiaux, la bioéconomie est étroitement liée à l'ODD 17, qui vise à renforcer le partenariat mondial pour le développement durable. Cet objectif appelle à promouvoir un système commercial multilatéral universel, réglementé, ouvert, non discriminatoire et équitable sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un tel dispositif est important pour le commerce des produits de la bioéconomie, tant agricoles qu'industriels. Dans le même temps, il conviendrait de renforcer la coopération tout au long des chaînes de valeur régionales afin de favoriser le développement régional.

5.12. Pour stimuler le développement de la bioéconomie de façon neutre, l'Union européenne devrait œuvrer en faveur d'un système mondial de fixation du prix des émissions de carbone, qui rallierait tous les acteurs du marché et créerait des conditions de concurrence équitables.

5.13. Il est primordial d'associer la société civile aux structures des initiatives lancées dans le domaine de la bioéconomie et aux processus de prise de décision en la matière afin de renforcer la coopération entre les différents acteurs au sein de la société et de sensibiliser davantage le public à la bioéconomie durable.

5.14. Bien que la transition vers une économie circulaire à faible intensité de carbone représente un immense défi et implique des changements structurels profonds en ce qui concerne les emplois en jeu, il est important de veiller à ce que la transition se déroule de manière équitable.

5.15. Seule une approche transsectorielle permettra de mettre en place avec succès une bioéconomie durable. Dès lors, il est nécessaire d'assurer la cohérence et la coordination entre les diverses politiques et les différents objectifs de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne le climat, l'environnement, l'alimentation, l'agriculture, la sylviculture, l'industrie, l'énergie, l'économie circulaire et la recherche et l'innovation. À cette fin, il convient qu'un groupe multipartite de haut niveau sur la bioéconomie durable soit mis en place et approuvé par la présidence de la Commission.

5.16. Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable sont mesurés et suivis au moyen de 232 indicateurs, parmi lesquels certains sont liés à l'énergie et au climat, alors qu'il n'en existe aucun concernant spécifiquement la bioéconomie. La Commission devrait dès lors en élaborer d'autres, les plus pertinents possible, pour obtenir une image réaliste et éclairante du développement de la bioéconomie au sein de l'Union européenne.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

## III

*(Actes préparatoires)*

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

537<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE, 19.9.2018-20.9.2018

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'intelligence artificielle pour l'Europe»**

[COM(2018) 237 final]

(2018/C 440/08)

Rapporteur: **Giuseppe GUERINI**Corapporteur: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Saisine	Commission européenne, 12.7.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	199/1/2
(pour/contre/abstentions)	

**1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime que l'intelligence artificielle («IA») et l'automatisation recèlent un énorme potentiel d'amélioration de la société européenne en matière d'innovation et de transformation positive, mais qu'elles suscitent également des enjeux, des risques et des préoccupations. Il est dès lors essentiel que les institutions européennes s'attèlent rapidement à prendre des mesures exhaustives pour développer et réglementer pleinement l'IA.

1.2. Une approche avancée de l'IA en Europe doit couvrir plusieurs domaines, dont: i) les investissements publics et privés dans la R & D et les infrastructures numériques de pointe; ii) la mise en œuvre de nouvelles règles législatives ou l'adaptation des règles en vigueur; iii) la sensibilisation et le développement de connaissances adéquates parmi les citoyens et les consommateurs; et iv) des programmes de formation spécifiques pour les travailleurs.

1.3. Il conviendrait en particulier de cerner les enjeux de responsabilité liés à l'apparition des nouvelles technologies numériques et de les traiter au niveau international ainsi qu'à l'échelon de l'Union et de ses États membres; le CESE souhaite collaborer étroitement avec les institutions européennes dans le cadre de l'analyse et de l'évaluation de toute la législation de l'Union européenne portant sur la responsabilité des producteurs, la sécurité des produits et la responsabilité civile, qu'il convient de modifier en conséquence.



1.4. Le CESE souscrit à l'objectif de la communication de la Commission, à savoir, renforcer les capacités industrielles et technologiques de l'Union européenne en vue de diffuser l'IA dans l'ensemble du marché intérieur. Les efforts requis pour suivre le rythme des autres acteurs mondiaux sont tellement importants qu'une coordination entre tous les instruments et fonds disponibles aux niveaux européen et national est éminemment nécessaire.

Cela dit, les valeurs et principes de l'Union européenne ne doivent pas être sacrifiés sur l'autel de la compétitivité mondiale.

1.5. S'agissant de l'objectif de la Commission de mettre l'IA «à la portée de toutes les petites entreprises et de tous les utilisateurs potentiels», le CESE estime que pour relever le défi de la compétitivité mondiale, il est indispensable que l'IA soit accessible au plus grand nombre possible d'acteurs. Il est donc essentiel de la mettre à la disposition de toutes les formes différentes d'entreprises actives dans le marché unique européen, y compris les petites et moyennes entreprises (PME), les agriculteurs, les entreprises sociales, les coopératives, les entreprises individuelles et les associations de consommateurs.

1.6. La Commission européenne et les États membres devraient travailler de concert à élaborer des lignes directrices sur l'éthique de l'intelligence artificielle, en associant à cet effort toutes les parties prenantes concernées des secteurs public et privé. Ces lignes directrices devront inclure des principes de transparence applicables à l'utilisation des systèmes d'IA pour recruter du personnel et évaluer ou piloter leurs performances. Outre les principes éthiques, le CESE suggère la mise au point, à l'échelle européenne, d'un cadre juridique clair, harmonisé et contraignant afin de réglementer correctement l'IA et d'actualiser la réglementation existante touchée par l'IA, notamment celle relative à la responsabilité des producteurs et à la protection des consommateurs. Le CESE souhaite collaborer étroitement avec les institutions européennes dans le cadre de l'analyse et de l'évaluation de la législation pertinente de l'Union européenne, qui devra être modifiée à l'avenir en raison de l'évolution de l'IA.

1.6.1. La Commission européenne devra également procéder à une analyse minutieuse des effets de l'IA sur le marché du travail. Cette analyse devra tenir compte à la fois du remplacement éventuel de certains travailleurs par des dispositifs électroniques ou des robots, et du fait que certaines fonctions, sans être complètement déléguées à l'automatisation, seront modifiées en profondeur par les nouvelles technologies.

1.7. Pour cette raison, le CESE recommande que la volonté affichée de «ne laisser personne sur la touche» ne demeure pas un vœu pieux mais se traduise en actions concrètes.

1.8. Il est important de souligner le rôle des programmes de formation pour ce qui est de protéger les travailleurs européens œuvrant dans un environnement qui est en train d'être profondément modifié par l'émergence progressive de l'IA. Les citoyens européens doivent avoir accès à des informations appropriées leur permettant d'être des utilisateurs responsables et informés des dispositifs et des applications rendus disponibles par une évolution technologique rapide.

1.9. Dans les cas où les nouveaux dispositifs permettront à l'administration publique de se servir de la technologie pour prendre des décisions organisationnelles et faire des choix plus rapidement, il sera nécessaire de s'attaquer au problème de la responsabilité juridique effective de ces décisions dans un cadre juridique clair, qui garantisse la pleine responsabilité de l'administration face aux citoyens.

1.10. Une attention particulière devrait aussi être accordée au rôle de la société civile et des organisations de l'économie sociale s'agissant de favoriser la participation active des personnes aux processus économiques et sociaux qui, grâce à l'intelligence artificielle, permettront d'accroître la dimension participative de notre société. Les organisations de la société civile et les entreprises sociales peuvent jouer un rôle important pour favoriser la compréhension et l'acceptation des technologies par les personnes, notamment par des mécanismes de collaboration permettant aux personnes de participer à la transformation numérique en cours.

1.11. La révolution technologique actuelle ne peut et ne doit pas avoir lieu sans une intégration substantielle et active des travailleurs, des consommateurs et des organisations sociales, et les développements technologiques en cours doivent être orientés de manière à garantir une participation plus large et plus responsable de citoyens pleinement informés. C'est pourquoi le CESE recommande que, lors de la mise sur pied de l'Alliance européenne pour l'IA, la Commission européenne prenne en considération la nécessité de créer une plateforme inclusive, pluridisciplinaire et représentative pour les différentes parties prenantes qui représentent les citoyens européens, y compris les représentants des travailleurs, qui devront interagir avec des machines intelligentes<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir l'avis INT/845 adopté par le CESE «L'intelligence artificielle: anticiper ses impacts sur le travail pour assurer une transition équitable» (avis d'initiative), rapporteure: M<sup>me</sup> Salis-Madinier (voir page 1 du présent Journal officiel).

## 2. Observations générales

2.1. Les dispositifs numériques et les machines auto-adaptatives à grande échelle augmentent chaque jour la capacité des algorithmes à travailler sur des volumes considérables de données, cette capacité étant susceptible de croître encore à l'avenir, en raison de ce que l'on appelle les «réseaux neuronaux» (déjà utilisés, par exemple, par les smartphones pour la reconnaissance visuelle d'objets, de visages et d'images).

2.2. Ces évolutions sont en train de transformer le mode traditionnel d'«apprentissage» utilisé jusqu'à présent par les machines à IA, dans la mesure où celles-ci ne se limitent plus à apprendre uniquement en extrayant des règles à partir de données, mais développent une capacité d'apprentissage souple et adaptative. Ce processus renforcera la capacité de l'IA à apprendre et exécuter des actions dans le monde réel.

2.3. Face à l'évolution technologique extrêmement rapide qui est en cours, il est désormais crucial que la Commission européenne et les États membres coopèrent pour réaliser une analyse détaillée des nouveaux défis liés au développement rapide de l'IA, en y associant toutes les parties prenantes concernées des secteurs public et privé, sans compromettre les perspectives de progrès et de développement technologique.

2.4. La communication de la Commission COM(2018) 237 final se propose de renforcer la capacité industrielle et technologique de l'Union européenne et d'encourager le déploiement de l'IA dans l'ensemble de l'économie européenne, tant dans le secteur privé que dans l'administration publique. Comme il l'a déjà souligné dans un avis d'initiative <sup>(2)</sup>, le CESE soutient l'initiative de la Commission européenne, qui, dans sa communication, a repris à son compte bon nombre de suggestions formulées en son temps par le Comité lui-même, mais exhorte la Commission à agir avec rapidité et résolution.

2.5. L'adoption d'une approche européenne efficace en matière d'IA suppose de promouvoir d'importants investissements dans la recherche et l'innovation, y compris les infrastructures numériques, afin de se préparer aux défis socio-économiques de taille que les nouvelles technologies engendreront ces prochaines années dans la société et les marchés européens.

2.6. La Commission européenne et les États membres devraient travailler de concert à élaborer des lignes directrices sur l'éthique de l'intelligence artificielle et associer toutes les parties prenantes concernées des secteurs public et privé à cet effort.

2.7. Dans le même temps, il est nécessaire d'adopter un cadre juridique harmonisé à l'échelle de l'Union, conforme à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux principes inscrits dans les traités de l'Union européenne. Ce nouveau cadre réglementaire devrait comporter des règles précises permettant de faire face aux risques liés à l'apprentissage automatique, tels que le manque de transparence du marché, l'absence de concurrence, la discrimination, les pratiques commerciales déloyales, les menaces pour la cybersécurité et la sécurité des produits.

En particulier, les protections réglementaires devraient être contraignantes lorsque les données qui alimentent les systèmes d'intelligence artificielle sont extraites automatiquement lors de l'utilisation de dispositifs électroniques et informatiques.

2.8. Le CESE observe que le document de travail des services de la Commission SWD (2018) 137 final joint à la communication de la Commission analyse soigneusement les conséquences de l'IA pour la législation de l'Union et dresse l'inventaire des enjeux de responsabilité liés à l'apparition des nouvelles technologies numériques.

2.9. Il conviendra en outre de déployer de vastes plans d'action qui, d'une part, étayent la modernisation des systèmes d'éducation et de formation en cultivant les nouvelles compétences professionnelles requises par le futur modèle de marché du travail et, d'autre part, garantissent aux citoyens et aux travailleurs un niveau élevé de protection face aux défis attendus <sup>(3)</sup>.

2.10. Le CESE encourage la Commission à procéder rapidement au moyen d'actions supplémentaires, aussi bien sur le plan de la réglementation que sur celui de la promotion des investissements, car la vitesse de l'évolution en cours impose une adaptation rapide.

---

<sup>(2)</sup> Avis INT/806 du 31 mai 2017, «L'intelligence artificielle — Les retombées de l'intelligence artificielle pour le marché unique (numérique), la production, la consommation, l'emploi et la société» (JO C 288 du 31.8.2017, p. 1).

<sup>(3)</sup> Le CESE a adopté son avis SOC/578 sur la «Gestion des transitions dans un monde du travail numérisé» (JO C 367 du 10.10.2018, p. 15).

### **3. La proposition de la Commission: un soutien européen et des investissements en faveur de l'intelligence artificielle**

3.1. Dans sa communication, la Commission annonce qu'elle appuiera l'expansion de l'IA, tant en ce qui concerne la recherche fondamentale que les applications industrielles. À cet égard, le CESE souligne l'importance d'associer à ce processus tous les types d'acteurs, y compris les PME, les sociétés de services, les entreprises de l'économie sociale, les agriculteurs, les coopératives, les associations de consommateurs et les associations représentant les personnes âgées.

3.2. S'agissant de l'objectif de la Commission de mettre l'IA «à la portée de toutes les petites entreprises et de tous les utilisateurs potentiels», le CESE estime que pour relever le défi de la compétitivité mondiale, il est indispensable que l'IA soit accessible au plus grand nombre possible d'acteurs. Pour atteindre cet objectif, au-delà de ce qui est déjà prévu par la Commission pour le développement d'une «plateforme d'intelligence artificielle sur demande», il importe également de mettre en place des formes appropriées de participation et de consultation des parties prenantes, y compris les PME, les réseaux de l'économie sociale et les organisations de la société civile (celles-ci ayant pour rôle essentiel d'associer de manière consciente et active les citoyens européens).

3.3. La Commission a annoncé qu'elle soutiendra l'innovation fondée sur l'intelligence artificielle grâce à un projet pilote lancé par le Conseil européen de l'innovation, dont le budget s'élève à 2,7 milliards d'EUR pour la période 2018-2020.

3.4. Le CESE estime que cette initiative peut être utile au développement de l'IA, mais souligne dans le même temps que le financement de la recherche devrait passer rapidement du stade de l'expérimentation à la phase structurelle. Il est également important que la Commission encourage les différents centres de recherche répartis aujourd'hui dans les différents États à développer un réseau collaboratif d'envergure européenne consacré à l'intelligence artificielle.

3.5. Le CESE note que la Commission entend accroître les investissements dans l'IA au titre du programme Horizon 2020 pour les porter à environ 1,5 milliard d'EUR d'ici la fin de 2020. Cette approche, si elle est adoptée rapidement dans le cadre des partenariats public-privé existants, pourrait générer 2,5 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires d'ici deux ans. Il y a lieu de privilégier la même approche à l'égard du futur programme-cadre Horizon Europe.

3.6. D'un autre point de vue, il est positif que la Commission européenne et le Fonds européen pour les investissements stratégiques — qui devraient jouer un rôle moteur de soutien au développement de l'IA dans l'Union européenne — aient lancé le programme Venture EU, un fonds de capital-risque doté de 2,1 milliards d'EUR pour stimuler l'investissement dans les entreprises innovantes dans toute l'Europe.

3.7. Toutefois, l'effort requis pour suivre le rythme des autres acteurs mondiaux est tellement important qu'une coordination et une synergie entre tous les instruments et fonds disponibles aux niveaux européen et national sont éminemment nécessaires. Il est évident que pour concurrencer les investissements de la Chine et des États-Unis dans le domaine de l'IA, il y a lieu de rassembler les forces de tous les acteurs publics et privés agissant au niveau européen, de façon à garantir à l'Union européenne un rôle de premier plan à l'échelle mondiale.

3.8. Afin de permettre à l'Union européenne d'être un acteur compétitif en matière d'IA, il sera également important de réaliser des investissements adéquats dans des infrastructures numériques et des logiciels et matériels informatiques appropriés afin de garantir la crédibilité de l'Union.

3.9. Les investissements dans l'IA doivent tenir compte du fait que les entreprises européennes sont particulièrement fortes dans les domaines de l'automatisation et de la robotique. Ces secteurs, qui font partie de l'IA au sens large, pourraient donc s'avérer réellement essentiels pour conférer à l'Union européenne un rôle important sur la scène mondiale en ce qui concerne le développement technologique en cours, et ils méritent dès lors une attention particulière.

### **4. L'intelligence artificielle et ses effets sur les personnes et sur les travailleurs**

4.1. Il est incontestable que l'évolution de l'IA est très rapide. De ce fait, l'évaluation d'impact relative à toute mesure de réglementation conçue par les institutions européennes en matière d'intelligence artificielle doit adopter une approche multidisciplinaire qui tienne compte non seulement des aspects administratifs, juridiques et économiques, mais aussi de considérations anthropologiques, psychologiques, sociologiques et technologiques.

4.2. Pour soutenir ces innovations, mais surtout pour les orienter en veillant à ce que l'être humain reste au centre du processus, il importe que l'Union européenne agisse pour parvenir à une compétitivité technologique de haut niveau, sans pour autant négliger les incontournables aspects éthiques, sociaux et humains de la problématique.

4.3. Le CESE juge donc primordial: i) de protéger la vie privée des personnes et le traitement responsable de leurs données au moyen d'instruments réglementaires adéquats, notamment une mise en œuvre efficace du règlement général sur la protection des données, qui, le cas échéant, devra être actualisé en permanence afin de rester en phase avec l'évolution rapide de l'IA; ii) que d'importants instruments de la législation applicable de l'Union soient évalués et, le cas échéant, adaptés aux nouveaux scénarios résultant de l'IA; et iii) de créer et de développer les compétences et les aptitudes nécessaires pour permettre aux citoyens, aux administrations et aux entreprises européennes de tirer parti de façon efficace des avantages qu'offre l'intelligence artificielle.

4.4. Comme point de départ de l'analyse à effectuer, il est utile de noter que l'IA s'appuie sur l'utilisation et le traitement de grandes quantités de données, qui sont à la base de toute application fondée sur les nouvelles technologies. Dans ce contexte, le principal défi à relever par le régulateur européen consiste à établir un accès transparent et réglementé aux données des utilisateurs finaux.

4.5. Plus la qualité des données traitées est élevée, plus l'exactitude et les performances des systèmes d'IA le seront également. Toutefois, il ne faut pas oublier que les données relatives à des personnes doivent être acquises de façon légale et être utilisées selon des modalités connues des parties directement concernées, afin de garantir l'utilisation des données personnelles aux fins préétablies et transparentes pour lesquelles l'utilisateur a marqué préalablement son accord, en bonne et due forme et en connaissance de cause.

4.6. Il y a lieu de relever que plusieurs pans importants de la législation européenne — par exemple ceux qui portent sur la publicité en ligne, les pratiques commerciales déloyales, la sécurité et la responsabilité des produits, les droits des consommateurs, les clauses contractuelles abusives, la vente et les garanties, les assurances et l'indication des prix — pourraient devoir être modifiés et dûment adaptés aux nouveaux scénarios suscités par une utilisation plus large et plus sophistiquée de l'intelligence artificielle afin de protéger le consommateur final.

4.7. La question décisive de la sécurité et de la responsabilité des produits a bien été prise en compte par la Commission dans son document de travail SWD(2018) 137 final, dans la mesure où celui-ci contient un certain nombre d'études de cas et propose une liste d'actes législatifs de l'Union européenne méritant une analyse et une évaluation plus approfondies. Le CESE encourage vivement la Commission à poursuivre ses efforts et est disposé à y contribuer.

4.8. Il importe de souligner le rôle de la formation culturelle, scolaire et universitaire, d'une part, et d'une information générale adéquate du grand public, d'autre part, pour protéger les droits des citoyens européens face à la progression de l'IA. En particulier, il est essentiel de veiller à la gestion transparente et correcte des algorithmes de l'IA et des bases de données qu'ils utilisent.

4.9. Il est donc essentiel que les citoyens européens reçoivent une formation adéquate ainsi que des informations simples et compréhensibles, leur permettant d'être des utilisateurs responsables et bien informés des dispositifs et mis à leur disposition grâce au rapide développement technologique en cours, qui se répand de plus en plus à tous les niveaux.

4.10. À la lumière de toutes ces exigences, l'Union européenne et ses États membres doivent apporter des solutions claires et efficaces, notamment en promouvant un système éducatif moderne et en assurant une diffusion sans cesse plus vaste de la formation permanente sur le marché du travail et dans la société civile.

4.11. La Commission européenne devra procéder à une analyse minutieuse des effets de l'IA sur le marché du travail. Il s'agit là en effet de l'une des plus grandes préoccupations de nombreux travailleurs européens actifs depuis longtemps tout en étant encore loin de l'âge de la retraite, qui considèrent l'évolution en cours avec méfiance et crainte. Cette analyse devra tenir compte à la fois du remplacement éventuel de certains travailleurs par des dispositifs électroniques ou des robots, et du fait que certaines fonctions, sans être complètement déléguées à l'automatisation, seront modifiées en profondeur par les nouvelles technologies. Il convient donc de concentrer l'évaluation et l'analyse normative non seulement sur l'inévitable modification des lignes de production, à laquelle on peut s'attendre, mais aussi sur la refonte des processus organisationnels et des objectifs d'entreprise sur la base d'un véritable dialogue social avec les travailleurs.

4.12. Dans certains contextes, comme ce fut (et c'est) le cas pour nombre d'autres technologies, il sera souhaitable de tester l'IA par paliers et approximations successives avant d'aboutir à une utilisation à plein régime, afin de permettre aux personnes concernées de se sentir en sécurité avec les nouvelles technologies — y compris par des parcours de formation idoines — et de corriger d'éventuelles erreurs d'adaptation en cours de processus<sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> Voir l'avis INT/845 adopté par le CESE «L'intelligence artificielle: anticiper ses impacts sur le travail pour assurer une transition équitable» (avis d'initiative), rapporteure: M<sup>me</sup> Salis-Madinier (voir page 1 du présent Journal officiel).

4.13. L'introduction des nouvelles technologies dans les entreprises requiert un dialogue social entre les différentes parties concernées. À cet égard, les organisations de travailleurs et les syndicats devront être constamment informés et consultés.

## 5. Intelligence artificielle, administrations publiques et société civile

5.1. L'IA est une innovation technologique et sociale capable de transformer radicalement la société dans son ensemble, et de modifier également de manière positive le secteur public et la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics. Les possibilités offertes par l'intelligence artificielle concernent tant les gains éventuels d'efficacité sur le plan de l'organisation administrative que la satisfaction des citoyens par rapport aux services rendus par les administrations publiques et au bon exercice de la fonction publique.

5.2. Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel que le personnel des administrations publiques soit lui aussi préparé à faire face aux changements et aux défis induits par l'IA dans la société européenne. Les fonctionnaires publics et les cadres administratifs — ainsi que les enseignants, les formateurs et le personnel universitaire évoqués plus haut — devront être en mesure de pleinement comprendre le phénomène de l'IA pour décider quels nouveaux moyens intégrer dans les procédures administratives.

5.3. L'introduction de l'IA dans le secteur public et privé impose de concevoir des procédés qui favorisent la compréhension et l'acceptation des technologies par l'utilisateur au moyen de mécanismes de coopération qui permettent au citoyen de contribuer, si possible à l'aide de systèmes de gouvernance participative, au développement des technologies basées sur l'IA.

5.4. Pour obtenir des résultats significatifs à cet égard, il pourrait être utile de développer et de consolider des formes de plus en plus fiables de coopération et de partenariat entre les secteurs public et privé, qui auraient pour fonction d'exploiter les possibilités découlant des applications technologiques, de l'intelligence artificielle et de la robotique.

5.5. Le défi pour les pouvoirs publics est particulièrement difficile sur le plan de la légalité et de la légitimité, étant donné qu'il faudra parvenir à un équilibre adéquat entre les intérêts publics (impliquant l'exercice de pouvoirs publics) et les intérêts individuels (expression concrète de la liberté personnelle de chacun). À cet égard, par exemple, dans le cadre de l'utilisation de l'IA par l'administration publique, il faudra concilier, d'une part, le principe de transparence et de publicité des actes administratifs et, d'autre part, la protection des données à caractère personnel et le droit à la vie privée de l'individu dans un cadre réglementaire clair et prévisible.

5.6. Dans les cas où les nouveaux dispositifs permettront aux administrations publiques de se servir de la technologie pour prendre des décisions organisationnelles et faire des choix plus rapidement (par exemple, sélection du contractant dans les marchés publics, gestion de listes d'attente pour des services spécifiques ou recrutement de personnel dans l'administration publique), il sera nécessaire de s'attaquer au problème de la responsabilité juridique effective de ces décisions dans un cadre juridique clair, qui garantisse la pleine responsabilité de l'administration face aux citoyens.

5.7. Les organisations de la société civile et les entreprises sociales ont un rôle important à jouer pour favoriser la compréhension et l'acceptation des technologies, notamment par des mécanismes de collaboration permettant d'associer les individus aux processus de transformation numérique. À cet égard, il importe de mettre en place des systèmes de gouvernance participative, par exemple sous forme coopérative, de ces instruments, à commencer par les plateformes numériques qui sont déjà en train de structurer les nouvelles formes de relation économique de gestion du travail.

5.8. Les autorités administratives chargées des mécanismes de surveillance du marché doivent posséder l'expertise et les compétences nécessaires à la protection de la concurrence loyale, des droits des consommateurs, ainsi que de la sécurité et des droits des travailleurs. Les audits algorithmiques devraient être confiés à des organismes publics ou indépendants. Dans le même temps, les entreprises devraient mettre en place des mécanismes efficaces pour surveiller l'utilisation des données par l'IA.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Permettre la transformation numérique des services de santé et de soins dans le marché unique numérique; donner aux citoyens les moyens d'agir et construire une société plus saine»**

[COM(2018) 233 final]

(2018/C 440/09)

Rapporteur: **Diego DUTTO**

Corapporteur: **Thomas KATTNIG**

Consultation	Commission européenne, 18.6.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	193/0/3

## 1. Conclusions

1.1. Au cours de la phase de mutation engendrée par la transformation numérique, il convient de veiller à ce que le système de soins reste centré sur les personnes.

1.2. Les processus de numérisation doivent permettre aux professionnels de la santé de consacrer plus de temps aux patients. Il convient de garantir que les professions de la santé soient dotées d'un personnel en nombre suffisant et qualifié, possédant les compétences numériques appropriées.

1.3. La transition numérique est en train de transformer la nature du travail dans le domaine de la santé et des soins. Tous les acteurs concernés devraient appréhender cette mutation avec professionnalisme et ouverture d'esprit, afin qu'elle aboutisse à des normes de qualité élevées.

1.4. Il convient de renforcer le dialogue social au niveau européen concernant les hôpitaux et les soins de santé ainsi que les services sociaux. Il est nécessaire de mettre en place des programmes appropriés de formation et de formation continue, d'améliorer les conditions de travail et la qualité des emplois, et de renforcer la protection des données du personnel.

1.5. Le CESE est conscient que l'organisation et la prestation des soins de santé et de l'aide sociale relèvent de la responsabilité des États membres. Au titre de la directive relative aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (directive 2011/24/UE), un réseau de soins de santé en ligne (réseau «santé en ligne») doit être établi pour faire progresser l'interopérabilité des services de santé en ligne.

1.6. Les outils numériques doivent soutenir le développement de nouvelles formes d'organisation dans les systèmes de santé et de soins. Ils soutiennent le développement des capacités des individus, des communautés locales et de l'économie sociale. Il convient de réaffirmer, au moyen d'investissements publics appropriés, les valeurs de solidarité et d'universalité qui sont le fondement de ces systèmes.

1.7. Il convient que les processus de numérisation ne soient pas considérés à tort comme un train de mesures d'économies pour les budgets de la santé et qu'ils ne donnent pas lieu à des réductions de personnel ou à des coupes dans des services. Les soins doivent être considérés comme un service à la personne et, compte tenu notamment du vieillissement de la population, il y a lieu de développer de nouveaux concepts de soins de longue durée.



1.8. Le CESE est favorable à la vision proposée dans la communication, qui consiste à promouvoir la santé, à prévenir les maladies et à les combattre, à contribuer à répondre aux besoins non satisfaits des patients et à faciliter l'accès égal des citoyens à des soins de grande qualité grâce à une utilisation appropriée des innovations numériques et de l'économie sociale.

1.9. Sur le plan social et dans le contexte de la numérisation, les connaissances en matière de santé s'entendent comme l'aptitude d'une personne d'acquiescer, de comprendre et d'utiliser des informations en toute responsabilité pour favoriser son bien-être et rester en bonne santé.

1.10. Les citoyens devraient avoir le droit d'accéder à leurs données de santé. Il leur incombe de décider s'il y a lieu de les partager et à quel moment. Il est indispensable de tenir compte du règlement général sur la protection des données, qui garantit aux citoyens la maîtrise de l'utilisation de leurs données à caractère personnel, notamment celles relatives à la santé.

1.11. Le CESE suggère d'introduire un «droit de reproduction (à titre gratuit)» en tant que forme active de protection. Celui-ci concerne toutes les données générées par les utilisateurs lorsqu'ils interagissent avec les plateformes numériques dans le domaine de la santé, et permet aux citoyens de réutiliser leurs propres données.

1.12. Les données originales des utilisateurs sont une valeur utile pour les algorithmes et les plateformes; elles doivent être considérées comme un produit original généré par l'utilisateur et protégées conformément aux lois sur la propriété intellectuelle.

1.13. Le «droit de reproduction (à titre gratuit)» contribue également à la protection et la promotion de la concurrence, qui est désormais mise à l'épreuve par les systèmes utilisés actuellement par les plateformes numériques pour s'emparer de données et d'historiques personnels.

1.14. Le CESE est favorable<sup>(1)</sup> au processus à quatre piliers encadrant la coopération transfrontière sur la transformation numérique des services de santé et de soins, qui comprend les évaluations cliniques communes, les consultations scientifiques communes, l'identification des technologies de la santé émergentes et la coopération volontaire entre les États membres.

1.15. Le CESE suggère de prendre des mesures appropriées afin d'étudier la mise en place de nouveaux cadres éthiques, juridiques et sociaux qui tiennent compte des risques associés à l'exploration des données.

1.16. Le CESE préconise de promouvoir la recherche et l'innovation sur l'intégration des technologies numériques afin de renouveler les processus de soins de santé, par exemple l'intelligence artificielle, l'internet des objets et l'interopérabilité. Le CESE est pleinement favorable à l'accès sécurisé des citoyens à des données de santé fiables par-delà les frontières, dans le but de faire progresser la recherche et la prévention des maladies.

1.17. Le CESE approuve également le soutien que l'Union européenne prévoit d'apporter aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises sociales qui mettent au point des solutions numériques pour les soins centrés sur la personne et le retour d'information fait par les patients.

1.18. Le CESE soutient l'idée de «rééquilibrer une asymétrie socioéconomique dans une économie fondée sur les données» en encourageant la mise en place de plateformes sécurisées et en soutenant les organisations coopératives à but non lucratif, en vue de stocker, de gérer et de partager des copies numériques de l'ensemble des données à caractère personnel.

## 2. Contexte et observations générales

2.1. Le 25 avril 2018, la Commission européenne a publié sa communication sur la transformation numérique des services de santé et de soins dans le marché unique numérique<sup>(2)</sup>, qui porte sur les réformes et les solutions novatrices ayant vocation à améliorer la résilience, l'accessibilité et l'efficacité des systèmes de santé et de soins de sorte à procurer aux citoyens européens des soins de qualité et à créer une société plus saine. Dès lors que leur conception est appropriée et que leur mise en œuvre est économiquement avantageuse, les solutions numériques destinées aux services de santé et de soins sont à même d'améliorer le bien-être de millions de citoyens, et d'augmenter radicalement l'efficacité des services de santé et de soins qui sont fournis aux patients. La mutation numérique peut permettre d'assurer la continuité des soins au-delà des frontières (voir la directive 2011/24/UE), facteur important pour les personnes qui passent du temps à l'étranger à des fins professionnelles ou de loisir. Elle peut également contribuer à promouvoir la santé et à prévenir les maladies, y compris sur

<sup>(1)</sup> JO C 283 du 10.8.2018, p. 28.

<sup>(2)</sup> COM(2018) 233 final.

le lieu de travail. Elle peut soutenir la réforme des systèmes de santé et leur transition vers de nouveaux modèles de soins, fondés sur les besoins des personnes, et permettre le passage de systèmes centrés sur les hôpitaux à des structures de soins intégrées et offrant davantage de proximité. Au cours de cette phase de mutation, il convient de veiller à ce que le système de soins reste centré sur les citoyens. Les processus de numérisation devraient permettre aux professionnels de la santé de consacrer plus de temps au patient. En conséquence, il convient de garantir que les professions de la santé sont dotées d'un personnel en nombre suffisant et qualifié, et possédant les compétences numériques appropriées.

2.2. La transition qui est en train de s'opérer vers des systèmes de santé et de soins numériques transforme la nature du travail dans ces domaines. Elle ne pourra aboutir en garantissant un niveau de qualité élevé que si tous les acteurs concernés appréhendent cette mutation avec professionnalisme et ouverture d'esprit. Il convient dès lors de continuer de renforcer le dialogue social au niveau européen dans le secteur de la santé et des services sociaux afin de permettre la mise en place de programmes appropriés de formation et de formation continue, et d'améliorer les conditions de travail, et notamment l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la protection des données du personnel et la qualité des emplois.

2.3. La Commission européenne souligne que les systèmes de santé et de soins de l'Europe sont confrontés à des défis considérables, au nombre desquels figurent le vieillissement de la population, la multimorbidité, le problème de la vaccination, les pénuries de professionnels de la santé en raison de la difficulté des conditions de travail, et le fardeau croissant que représentent les maladies non transmissibles évitables causées par des facteurs de risque tels que le tabagisme, l'alcool et l'obésité, ainsi que d'autres maladies comme les affections neurodégénératives et les maladies rares. Les maladies infectieuses constituent également une menace grandissante, en raison de la résistance accrue aux antibiotiques et à des pathogènes nouveaux ou réémergents. Les dépenses publiques consacrées à la santé et aux soins de longue durée augmentent dans les États membres de l'Union, et cette tendance devrait se poursuivre. Il est particulièrement important que les coûts correspondants soient utilisés pour améliorer la qualité du travail des professionnels de la santé, en évitant qu'ils ne se traduisent par des salaires médiocres et des conditions de travail pénibles. Avec le vieillissement de la population, il y a lieu de développer de nouveaux concepts de soins de longue durée.

2.4. Même lorsqu'elles sont disponibles, les données de santé dépendent souvent de technologies qui ne sont pas interopérables, ce qui constitue un frein à leur utilisation à grande échelle.

2.5. De ce fait, les systèmes de soins de santé ne disposent pas des informations essentielles qui leur permettraient d'optimiser leurs services, et les prestataires de services éprouvent des difficultés à générer des économies d'échelle pour proposer en conséquence des solutions numériques optimales dans le domaine de la santé et des soins et à promouvoir l'utilisation transfrontalière des services de santé. Les résultats chiffrés fondés sur les données en matière de santé doivent apporter des éclairages personnalisés sur l'état de santé des individus et être accessibles aux médecins généralistes, aux médecins spécialistes et aux scientifiques de sorte à pouvoir être pris en compte en vue de réaliser des groupages de données et des modélisations prédictives et de recourir aux meilleures pratiques.

2.6. Comme le montrent les conclusions du rapport sur l'état de la santé dans l'Union européenne, le recours à des données de santé centrées sur les patients reste insuffisamment développé dans l'Union européenne.

2.7. L'organisation et la prestation des soins de santé et de l'aide sociale relèvent de la responsabilité des États membres. Dans certains d'entre eux, notamment ceux ayant des systèmes fédéraux, les autorités régionales sont responsables du financement et de la fourniture des soins de santé.

2.8. Au titre de la directive relative aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (directive 2011/24/UE), un réseau de soins de santé en ligne (réseau «santé en ligne») a été établi pour faire progresser l'interopérabilité des services de santé en ligne.

2.9. Des structures de coopération ont également été mises en place, par exemple le partenariat européen d'innovation pour un vieillissement actif et en bonne santé, le programme commun sur l'assistance à la vie active et autonome (programme sur l'assistance à la vie active), et des partenariats public-privé tels que l'initiative en matière de médicaments innovants et l'initiative technologique conjointe «Composants et systèmes électroniques pour un leadership européen». Les stratégies de spécialisation intelligentes régionales et nationales jouent également un rôle central dans le développement d'écosystèmes régionaux plus robustes en matière de soins de santé. Depuis 2004, deux plans d'action pour la santé en ligne constituent un cadre pour les mesures des États membres et de la Commission, et le groupe des parties intéressées à la santé en ligne joue un rôle important.

2.10. Le CESE, compte tenu également des positions qu'il a adoptées dans des avis antérieurs<sup>(3)</sup>, estime qu'il convient de soutenir les mesures que la Commission entend prendre dans trois domaines, à savoir: l'accès sécurisé des citoyens aux données de santé et le partage de ces données avec d'autres États membres; la fiabilité des données, dans le but de faire progresser la recherche, la prévention des maladies et la personnalisation des soins de santé; et des outils numériques pour l'autonomisation des citoyens et pour des soins centrés sur la personne. Comme cela a été mentionné plus haut, il convient de veiller à ce que les processus de numérisation ne soient pas considérés à tort comme un train de mesures d'économies pour les budgets de la santé et qu'ils ne donnent pas lieu à des réductions de personnel ou à des coupes dans des services. Le manque de personnel entraîne une insuffisance des soins et une augmentation du risque de morbidité. Il convient de garder à l'esprit que la transformation numérique est un phénomène bidimensionnel comportant une direction et un processus. Pour ce qui est de la direction, nous nous concentrons sur les facteurs externes qui touchent les organisations, en examinant constamment «sur quoi» porte la transformation numérique. En matière de processus, l'accent est mis sur la réflexion au sein des organisations, avec une attention particulière à la question de savoir «comment» se réalise la transformation numérique. Par conséquent, il convient absolument de tenir compte de cette approche dans l'examen du thème de l'avis afin de garantir une approche axée sur le patient.

2.11. C'est précisément la raison pour laquelle le CESE souligne, comme il l'a fait dans un précédent avis<sup>(4)</sup>, que pour profiter à plein de la transformation numérique, les réseaux de l'Union européenne et les mesures de soutien qui sont programmées devraient recourir aux outils numériques pour appliquer et renforcer, et non affaiblir, nos droits fondamentaux en matière de santé et de soins. Les outils numériques doivent soutenir le développement des capacités des individus, des communautés locales et de l'économie sociale; ils doivent constituer un puissant levier au service de la promotion des droits et du développement de nouvelles formes d'organisation et de gouvernance de la santé et des soins, et contribuer à réaffirmer les valeurs de solidarité et d'universalité qui sont le fondement de notre système de soins de santé. Cette approche doit être garantie au moyen d'investissements publics appropriés, comme le CESE l'a exprimé dans un précédent avis<sup>(5)</sup>.

2.12. Conformément à ses avis précédents, le CESE considère que l'égalité d'accès aux soins, qui est un objectif essentiel des politiques de santé, peut bénéficier des apports du numérique si plusieurs conditions sont respectées:

- une couverture territoriale égale tenant compte des zones faiblement desservies par les opérateurs du numérique (accès, débit),
- une réduction de la fracture numérique en termes d'usages entre les citoyens, les professionnels de la santé et les acteurs des systèmes d'assurance maladie/santé,
- une interopérabilité de l'ensemble de l'architecture numérique (bases de données, dispositifs médicaux) facilitant la continuité des soins dans chaque structure et entre ces structures,
- une protection des données de santé, qui ne peuvent en aucun cas être utilisées au détriment des patients,
- une diffusion électronique d'informations relatives aux produits qui ont été agréées par les autorités responsables de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments, afin d'en améliorer l'accès (comme cela a été mentionné dans un avis antérieur du CESE<sup>(6)</sup>).

2.13. L'essor de la télémédecine, des objets connectés ainsi que des nanotechnologies, biotechnologies, sciences de l'informatique et sciences cognitives (NBIC) ne doit pas aboutir à considérer les patients comme de simples corps connectés qui pourraient être analysés, contrôlés et surveillés à distance par un programme informatique tout-puissant. La technicisation de la santé incite en réalité à l'inverse, c'est-à-dire à réaffirmer la place de la relation interpersonnelle et du lien social au fondement de la pratique de la médecine et du soin.

### 3. Les effets de la transformation numérique

#### 3.1. L'incidence de la transformation numérique sur la santé et les soins

3.1.1. La communication de la Commission définit la manière dont l'Union européenne peut contribuer à la réalisation des objectifs figurant dans les conclusions du Conseil, en développant la coopération et l'infrastructure nécessaires au sein de l'Union et en aidant ainsi les États membres à respecter leurs engagements politiques dans ces domaines. Les mesures proposées vont également dans le sens de l'engagement pris par la Commission de réaliser l'objectif de développement durable des Nations unies «Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge» et de mettre en œuvre les principes du socle européen des droits sociaux.

<sup>(3)</sup> JO C 434 du 15.12.2017, p. 1; JO C 13 du 15.1.2016, p. 14 et JO C 458 du 19.12.2014, p. 54.

<sup>(4)</sup> JO C 434 du 15.12.2017, p. 1.

<sup>(5)</sup> JO C 173 du 31.5.2017, p. 33.

<sup>(6)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 14.

3.1.2. Le CESE est favorable à la vision proposée dans la communication, qui consiste à promouvoir la santé, à prévenir les maladies et à les combattre, à contribuer à répondre aux besoins non satisfaits des patients et à faciliter l'accès égal des citoyens à des soins de grande qualité grâce à une utilisation appropriée des innovations numériques et des entreprises sociales.

3.1.3. Le CESE est convaincu qu'il est essentiel d'accroître la durabilité des systèmes de santé et de soins de l'Union européenne, en contribuant à optimiser le potentiel du marché unique numérique par un déploiement plus large des produits et services numériques dans le domaine de la santé et des soins. Les mesures proposées doivent viser également à stimuler la croissance et à promouvoir l'industrie européenne dans ce domaine, ainsi que les entreprises, à but lucratif ou non, qui conçoivent et gèrent les services de santé et de soins.

3.1.4. La transformation numérique offre en particulier la possibilité de consulter et d'exploiter des données qui pourraient permettre de réduire les coûts des soins de santé à mesure que la population s'accroît et que l'espérance de vie augmente, contribuant ainsi à optimiser l'action des pouvoirs publics au niveau national et européen.

3.1.5. La numérisation des soins de santé permettra non seulement de réduire le temps de séjour à l'hôpital, avec un effet positif direct sur les soins de santé dans les hôpitaux, mais aussi de favoriser la guérison des patients eux-mêmes. Dans le contexte d'une reconnaissance internationale, l'Organisation mondiale de la santé, en coopération avec l'Union internationale des télécommunications (UIT), a proposé la boîte à outils pour la stratégie nationale de santé en ligne (National eHealth Strategy Toolkit) qui, pour l'essentiel, propose une méthode pour améliorer et mettre en place des stratégies, des plans d'action et des cadres de suivi en matière de santé en ligne au niveau national.

## 3.2. L'incidence de la transformation numérique sur les personnes

3.2.1. La transformation numérique offre aux citoyens la possibilité d'accéder largement à des connaissances, infrastructures et services de soins de santé personnalisés innovants et plus efficaces, mais aussi de contribuer — en tant que prestataire de services, producteur d'informations et fournisseur de données — à améliorer la santé d'autrui.

3.2.2. Il pourrait aussi être considéré que les citoyens ont le droit d'accéder à leurs données de santé et de décider s'il y a lieu de les partager et à quel moment. Le CESE est également convaincu qu'il est indispensable de tenir compte du règlement général sur la protection des données, qui est entré en vigueur le 25 mai 2018 et offrira aux citoyens la maîtrise de l'utilisation de leurs données à caractère personnel, notamment celles relatives à la santé. Par ailleurs, il convient de tenir compte des préconisations de l'Association médicale mondiale (AMM) sur les considérations éthiques concernant les bases de données de santé et les biobanques, telles que formulées dans sa déclaration de Taipei (adoptée par la 53<sup>e</sup> Assemblée générale de l'AMM à Washington, aux États-Unis, en octobre 2002, et amendée par la 67<sup>e</sup> Assemblée générale de l'AMM, à Taipei, Taïwan, en octobre 2016).

3.2.3. À cet égard, il est primordial de remédier au risque d'un creusement des écarts dans le niveau de culture numérique au sein de la population. Sur le plan social et dans le contexte de la numérisation, les connaissances en matière de santé s'entendent comme l'aptitude d'une personne d'acquérir, de comprendre et d'utiliser des informations en toute responsabilité pour favoriser son bien-être et rester en bonne santé. À cet effet, il est nécessaire de garantir aux personnes un niveau de compétences et de connaissance des nouveaux outils qui leur permette d'améliorer leur bien-être et celui de la collectivité par des mesures visant à améliorer tant leur style de vie que leurs conditions d'existence.

3.2.4. Les utilisateurs étant au centre de la conception et du service, les données qu'ils génèrent devraient également être considérées comme essentielles, et des réglementations appropriées devraient être établies concernant la propriété des données et le droit que l'utilisateur lui-même et les autres parties ont de les utiliser. Les questions à se poser devraient être les suivantes: qui est propriétaire des données?, qui a le droit de les utiliser?, sous quelles conditions les autres prestataires de services peuvent-ils les utiliser?, l'utilisateur peut-il utiliser librement les données?, etc. À cet égard, il importe de bien distinguer entre les différents types de données: d'une part, les données brutes, et de l'autre, les données générées par des algorithmes et des services d'intelligence artificielle. Si une autre partie génère de nouvelles données agrégées en utilisant des algorithmes privés, comment convient-il de gérer la propriété des informations? Dans quelle mesure les modèles économiques sont-ils conçus pour gérer la présence de multiples parties prenantes, dont chacune fournit une part fondamentale du service? Il convient par ailleurs d'opérer une distinction entre les modèles économiques fondés sur les seuls services (plus traditionnels, proposant par exemple une assistance dans les actes ordinaires de la vie — ou ADL, *Activities of daily living*) et ceux fondés sur des données axées sur les patients, avec la possibilité de mettre au point de nouveaux services en matière de santé à distance (par exemple, des services de prévention, de soutien et d'adaptation au traitement).

3.2.5. Les données authentiques — c'est-à-dire originales — de chaque utilisateur sont la seule valeur utile pour un algorithme/un service/une plateforme; en conséquence, elles peuvent et doivent être considérées comme un produit original généré par l'utilisateur (et uniquement par cette personne, avec ses caractéristiques biologiques, cognitives, culturelles et comportementales), et constituent dès lors une «contribution originale» qui doit être protégée suivant des règles analogues à celle de la propriété intellectuelle, mais adaptées de manière ad hoc. L'on pourrait par exemple introduire une forme active de protection grâce à un «droit de reproduction (à titre gratuit)» de toutes les données générées par les utilisateurs lorsqu'ils interagissent avec les plateformes numériques dans le domaine de la santé, afin de leur permettre de les réutiliser, si cela est jugé approprié, en les réagrégeant par l'intermédiaire d'autres services/algorithmes. Le «droit de reproduction (à titre gratuit)» peut également contribuer à remédier à un autre problème, ayant trait à la protection et à la promotion de la concurrence, qui est désormais mise à l'épreuve par les systèmes utilisés actuellement par les plateformes numériques — sur la base de contrats ou à d'autres titres — pour s'emparer de données et d'historiques personnels.

3.2.6. L'Union européenne a elle-même abordé la question abordée au paragraphe 3.2.5 à plusieurs reprises et, dans certains cas, opté pour un droit de rendre les données disponibles (par copie) (voir l'article 9 de la directive 2012/27/UE sur l'efficacité énergétique: les États membres «veillent à ce que, si le client final le demande, les données du compteur relatives à sa production ou consommation d'électricité soient mises à sa disposition ou à celle d'un tiers agissant en son nom, sous une forme aisément compréhensible qu'ils peuvent utiliser pour comparer les offres sur une base équivalente»).

3.2.7. Le CESE suggère de créer une infrastructure informatique connectée qui permette de contacter rapidement les patients souffrant d'une maladie rare et de rendre les données sanitaires et médicales les concernant disponibles aux fins de la recherche sans but lucratif à l'échelle mondiale. L'Union européenne promeut actuellement la création d'un système de dossiers médicaux électroniques en favorisant l'échange d'informations et la normalisation ainsi que la mise au point de réseaux d'échange d'informations entre prestataires de soins de santé, aux fins de coordonner les actions en cas de risque pour la santé publique.

3.2.8. Un tel dispositif permettrait aux personnes/citoyens/patients/utilisateurs de reprendre pleinement le contrôle de leur identité numérique et, en outre, de contribuer à l'acquisition de connaissances à partir des données de santé agrégées à des fins de médecine personnalisée et de prévention, ainsi que de bénéficier des avantages économiques considérables découlant de ces données agrégées.

### 3.3. *L'incidence de la transformation numérique sur les systèmes sociaux et de santé*

3.3.1. Le CESE est favorable (comme il l'a manifesté dans l'un de ses avis <sup>(7)</sup>) au processus à quatre piliers encadrant la future coopération transfrontière sur la transformation numérique des services de santé et de soins.

3.3.1.1. La proposition prévoit la création d'un groupe de coordination, composé de représentants des organismes d'évaluation des technologies de la santé (ETS) des États membres, et définit les quatre piliers de la future coopération. Les travaux communs seraient menés par les États membres par l'intermédiaire du groupe de coordination et comprendraient les volets suivants:

- des évaluations cliniques communes,
- des consultations scientifiques communes,
- l'identification des technologies de la santé émergentes,
- la coopération volontaire entre les États membres.

3.3.1.1.1. Les *évaluations cliniques communes* concernent les technologies les plus novatrices, comprenant: i) les médicaments soumis à la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché, et ii) certaines classes de dispositifs médicaux et de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro qui permettent de répondre aux besoins médicaux insatisfaits, à l'incidence possible sur les patients, la santé publique ou les systèmes de soins de santé, et revêtent une dimension transfrontière importante. Il convient que ces évaluations soient rédigées et définies par les organismes d'ETS des États membre, les compagnies pharmaceutiques ou les fabricants de dispositifs médicaux (les «développeurs»), de même que les patients, experts cliniques et autres parties intéressées. Une fois vérifié par la Commission, le rapport final serait publié et, ensuite, utilisé par les États membres.

(7) JO C 283 du 10.8.2018, p. 28.



3.3.1.1.2. Les *consultations scientifiques communes*, également appelées «dialogues initiaux», permettraient à un développeur de technologies de la santé de demander l'avis des organismes d'ETS sur les données et données probantes susceptibles d'être demandées plus tard dans le cadre d'une éventuelle évaluation clinique commune. Les développeurs auraient la possibilité d'introduire une demande de consultation scientifique commune auprès du groupe de coordination. Une fois approuvés par le groupe de coordination, les rapports de consultation scientifique commune seraient adressés au développeur des technologies de la santé, mais sans faire l'objet d'une publication.

3.3.1.1.3. Une «analyse prospective», à savoir un exercice d'*identification des technologies de la santé émergentes* (soit les technologies de la santé n'ayant pas encore été adoptées dans le système de soins de santé), concourrait à garantir que des technologies de la santé censées avoir une incidence majeure sur les patients, la santé publique ou les systèmes de soins de santé sont identifiées à un stade peu avancé de leur développement et inscrites sur la liste des travaux communs.

3.3.1.1.4. Les États membres auraient la possibilité de poursuivre une *coopération volontaire* au niveau de l'Union européenne dans des domaines qui ne relèvent pas de la coopération obligatoire. Cette coopération volontaire permettrait, entre autres, de réaliser des ETS sur des technologies de la santé autres que les médicaments ou les dispositifs médicaux (comme les interventions chirurgicales), ainsi que d'évaluer des aspects non cliniques (par exemple l'incidence des dispositifs médicaux sur l'organisation des soins).

3.3.2. Le déploiement de solutions innovantes en matière de soins de santé que permet la transformation numérique soulève un certain nombre de questions pluridisciplinaires d'importance, y compris d'ordre éthique, juridique et social. Bien qu'un cadre juridique existe déjà dans le domaine de la protection des données et de la sécurité des patients, d'autres questions doivent être abordées, telles que l'accès à la large bande, les risques associés à l'exploration des données et à la prise de décisions automatique, l'adoption de normes et d'une législation appropriées afin d'assurer une qualité satisfaisante des services de santé en ligne ou de santé mobile, ainsi que l'accessibilité et la qualité des services. De même, en ce qui concerne les services, bien qu'il existe, au niveau de l'Union européenne et au niveau national, des règles régissant les marchés publics, la concurrence et le marché intérieur, il convient d'examiner et d'adopter de nouvelles approches qui tiennent compte de la transformation numérique.

3.3.3. La transformation numérique entraînera une réorganisation du système de soins de santé, avec de nouvelles manières de fournir les services et de nouvelles normes en la matière (par exemple, l'utilisation de robots à l'appui des personnels soignants). En outre, les soignants devront suivre des programmes de formation appropriés et spécifiques (comprenant par exemple un volet social, médical ou technique) et être préparés à de nouveaux profils d'emploi ainsi qu'à des transformations dans les environnements de travail. Cela conduira à la définition de nouveaux modèles de services et de nouvelles politiques de soutien, certifications et normes qui seront adaptés à l'introduction de services et technologies numériques dans le contexte réel des soins et des marchés y afférents. La conception et la mise en place de ces éléments devraient suivre les principes de la conception centrée sur l'utilisateur, de l'ingénierie axée sur la facilité d'utilisation dès la conception, de la conception universelle, etc., en mettant les utilisateurs et leurs besoins au centre du processus, tout en évitant que ne se crée une fracture numérique et que certaines personnes ne soient exclues de ces services.

3.3.4. Le CESE approuve les efforts déployés par la Commission pour soutenir la mise au point et l'adoption d'un format européen pour l'échange des dossiers médicaux électroniques et élaborer des mesures communes d'identification et d'authentification, comme cela est prévu à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2011/24/UE.

#### 3.4. L'incidence de la transformation numérique sur le marché numérique

3.4.1. Le défi consiste à «rééquilibrer une asymétrie socioéconomique dans une économie fondée sur les données <sup>(8)</sup>» par les moyens suivants:

- un droit légal de disposer d'une copie numérique de l'ensemble de ses données à caractère personnel (médicales et non médicales); la portabilité des données (article 20 de la directive de l'Union européenne relative à la protection des données),
- une plateforme permettant aux personnes de stocker, gérer et partager activement des données en toute sécurité, à leurs propres conditions,
- une structure organisationnelle coopérative à but non lucratif pour les plateformes de données à caractère personnel, de manière à ce qu'elles soient détenues par des citoyens,

---

<sup>(8)</sup> Forum économique mondial — Global Information Technology Report 2014 (Rapport 2014 sur les technologies de l'information au niveau mondial).



- un réinvestissement des revenus tirés de l'utilisation secondaire des données, sous le contrôle des citoyens, dans des projets et services au profit des membres de la plateforme et de la société au sens large.

3.4.2. Les évaluations cliniques communes faciliteraient un accès plus rapide, éviteraient les doubles emplois au niveau national et garantiraient un degré plus élevé de cohérence, de clarté et de prévisibilité pour l'ensemble des parties impliquées dans le processus. Le secteur des dispositifs médicaux est globalement plus sceptique quant à la proposition. La coopération obligatoire en matière d'évaluations cliniques ETS est susceptible de ralentir l'accès au marché en ce qui concerne les dispositifs, plutôt que de le simplifier.

3.4.3. Avec la progression de la pénétration des appareils portables, les solutions de santé en ligne ou de santé mobile offriront des services novateurs fondés sur des processus optimisés, qui permettront notamment de faciliter la mobilité des professionnels de la santé et des soins.

3.4.4. La transformation numérique favorisera le développement de nouveaux modèles économiques souples et la participation de différentes parties prenantes à cette activité économique, et produira des avantages grâce à la quantification des expériences des utilisateurs. Sa réussite dépendra de sa capacité à être centrée sur le client (ou l'utilisateur) afin de garantir que le point de vue de l'utilisateur est pris en compte dès le début du processus de conception (réflexion conceptuelle).

3.4.5. La transformation numérique permettra le recours généralisé aux données sanitaires et sociales, en favorisant l'intégration des systèmes et des appareils à des services d'apprentissage automatique et en rendant nécessaire une interopérabilité et une capacité d'interaction (M2M, soit de machine à machine) devant prendre en considération la diversité des exigences et préférences des utilisateurs, la mise au point de systèmes «à l'épreuve du temps», la possibilité d'intégration avec les infrastructures existantes et les prestataires de services locaux, ainsi qu'avec toute technologie de rupture ou technologie non planifiée et avec les services qui sont dotés de nouvelles exigences en matière de normalisation.

3.4.6. Les technologies clés génériques novatrices, comme la 5G, ouvriront des possibilités d'amélioration des produits et services de haut débit mobile, en soutenant de la sorte le déploiement de millions de connexions pour les dispositifs de l'internet des objets (IdO) à une échelle massive. Avec la diffusion de la 5G et de l'internet des objets, les stratégies de transformation numérique jouent un rôle essentiel pour de nombreux acteurs du domaine de la santé, compte tenu notamment des nouvelles offres numériques qui deviendront indispensables en raison des nouveaux comportements et besoins des consommateurs.

3.4.7. Le CESE est favorable aux services en matière d'informations sanitaires, de prévention des maladies, de développement de systèmes de consultation à distance, ainsi que de prescription, demande de prise en charge et remboursement des dépenses médicales en ligne. L'on peut considérer que les plateformes existantes, telles qu'Alfred, Big White Wall, Medicine Patient Portal, Empower, entre autres, facilitent la transformation numérique dans le cadre du marché unique numérique. Fait intéressant: le 29 mai 2018, il a été annoncé que le nuage européen pour la science ouverte soutiendra les secteurs scientifiques de l'Union européenne qui sont à la pointe au niveau mondial en créant un environnement sûr pour l'hébergement et le traitement des données de la recherche. Ce nuage devrait constituer une vaste fédération paneuropéenne d'infrastructures d'excellence, existantes et émergentes, qui respectera les mécanismes de gouvernance et de financement de ses différentes composantes; la participation à cette fédération se fera sur une base volontaire, et sa structure de gouvernance comprendra des représentants de ministères, des parties prenantes et des scientifiques des différents États membres.

### 3.5. *L'incidence de la transformation numérique sur les prestataires de services*

3.5.1. À cet égard, le CESE souscrit aux objectifs suivants:

- mettre l'accent sur les prestataires de soins de santé,
- mettre l'accent sur les patients au moment où ils entrent dans le système de soins de santé,
- assurer un transfert de données efficace dans les soins primaires (santé en ligne, dossier patient électronique/DPE),
- imposer le consentement des patients concernant l'utilisation de leurs données à des fins de recherche; prévoir des incitations à la fourniture de données supplémentaires (santé mobile),
- réduire les difficultés rencontrées pour associer les patients à la recherche.

3.5.2. Des études technologiques, sociales et économiques récentes soulignent que l'intelligence artificielle, l'internet des objets et la robotique permettront de concevoir et de mettre au point de nouvelles approches dans le domaine de la médecine personnalisée et de précision, de la fragilité cognitive et des robots coopératifs. Leur utilisation dans les soins de santé nécessitera d'adapter et de développer tous les processus relatifs à la conception, la prestation et l'évaluation des services. Dans ce contexte, la transformation numérique représente un facteur fondamental mais aussi facilitateur (ou «accélérateur») de l'intégration des technologies innovantes dans le secteur des soins de santé.

3.5.3. La transformation numérique a le potentiel de rendre disponibles une grande quantité de données permettant d'étudier et de développer des solutions novatrices et ambitieuses en matière de services, fondées sur l'intelligence artificielle. Cela pourrait servir de base à la création d'un cadre visant à quantifier objectivement les maladies chroniques et à recenser les possibilités de diagnostic précoce et de surveillance des traitements. En outre, les récents progrès en matière d'intelligence artificielle pourraient tirer avantage de la disponibilité des données en vue de la mise au point de systèmes capables d'apprendre les modes d'évolution des maladies puis de s'y adapter.

3.5.4. Le recours généralisé aux données et la possibilité pour les parties prenantes de les utiliser et de les transformer en fonction des besoins des utilisateurs ouvrent de nouveaux scénarios pour le partage de données, de connaissances et d'expertise, comme cela est déjà encouragé par les réseaux de référence européens, qui fournissent une structure de gouvernance pour l'échange de connaissances et la coordination des soins à l'échelle de l'Union européenne dans le domaine des maladies rares. Lorsque, dans un territoire donné (région ou pays), les connaissances sur une maladie spécifique font défaut, le réseau est à même d'aider les médecins à obtenir des informations d'autres centres d'expertise situés ailleurs. De même, les hôpitaux de l'Europe entière peuvent utiliser les systèmes numériques d'interconnexion pour partager leurs connaissances et se fournir un soutien mutuel.

3.5.5. L'une des conséquences évidentes des faits évoqués dans les paragraphes précédents est que la cybersécurité constitue une priorité de premier ordre. Comme l'Agence de l'Union européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) l'a signalé dans un rapport (*ENISA Threat Landscape Report 2017: 15 Top Cyber-Threats and Trends — Rapport 2017 de l'ENISA sur la nature des menaces: les 15 principales cybermenaces et les tendances en la matière*), la complexité des attaques et la sophistication des actions malveillantes dans le cyberspace continuent de croître. Dans le domaine des soins de santé, où de nombreux systèmes généralisés sont interconnectés et où les enjeux sont importants — lesquels portent par exemple sur la vie des patients, des informations personnelles sensibles, des ressources financières, etc. —, la sécurité de l'information est un problème fondamental. Dans le contexte de la transformation numérique, de nouvelles méthodes et orientations sont nécessaires afin de modéliser des cadres d'évaluation en matière de cybersécurité, des contre-mesures organisationnelles et une conformité de l'interopérabilité qui soit fondée sur la cybersécurité.

3.5.6. Le CESE approuve également le soutien que l'Union européenne prévoit d'apporter aux petites et moyennes entreprises qui mettent au point des solutions numériques pour les soins centrés sur la personne et le retour d'information fait par les patients. Cette coopération associera bien évidemment les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes engagées dans la promotion de principes communs ou mutuellement reconnus aux fins de la validation et de la certification de solutions numériques, en vue de leur adoption dans les systèmes de santé (par exemple, la santé mobile et l'autonomie).

3.5.7. Le CESE estime par ailleurs que les initiatives précédentes visant l'émission par les États membres de cartes nationales de soins de santé doivent se poursuivre dans le cadre de la transformation numérique des services de santé et de soins dans le marché unique numérique. Eu égard au caractère sensible des données médicales qui peuvent être stockées sur ce type de cartes de santé électroniques, il y a lieu qu'elles offrent une protection fiable de la vie privée.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
du Comité économique et social européen  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur a) la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE»**

[COM(2018) 184 final — 2018/0089 (COD)]

**et sur b) la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993, la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'Union européenne»**

[COM(2018) 185 final — 2018/0090 (COD)]

(2018/C 440/10)

Rapporteur: **Jarosław MULEWICZ**

Corapporteur: **Antonio LONGO**

Consultation	a) Parlement européen, 2.5.2018 a) Conseil, 22.5.2018 b) Parlement européen, 2.5.2018 b) Conseil, 22.5.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	20.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	155/1/5

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition de la Commission européenne concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'Union européenne et l'objectif visant à mettre à jour les règles existantes afin de tenir compte des nouvelles habitudes de consommation et de les adapter à l'évolution du marché unique numérique. Toutefois, comme recommandé par l'avis du CESE sur la fragilité des consommateurs face aux pratiques commerciales <sup>(1)</sup>, il est toujours nécessaire de répondre aux préoccupations liées au défaut d'application des règles existantes.

1.2. Le CESE partage l'avis de la Commission européenne quant à la nécessité de moderniser et de simplifier la politique européenne des consommateurs et considère que le nouveau paquet législatif contribue à combler la lacune créée par la croissance exponentielle du commerce électronique, qui sape la confiance des consommateurs et engendre des distorsions du marché intérieur.

1.3. De manière générale, le Comité estime que l'harmonisation de la législation en matière de protection des consommateurs ne doit pas diminuer le niveau de protection des consommateurs dans les États membres, tout en préservant la sécurité juridique des opérateurs. Le CESE prend acte des conclusions du programme REFIT selon lesquelles les règles de protection des consommateurs sont adaptées à leur finalité, mais relève également qu'un nombre croissant de consommateurs font l'objet d'un marketing agressif et de pratiques commerciales trompeuses.

<sup>(1)</sup> JO C 12 du 15.1.2015, p. 1.

1.4. Le CESE soutient la proposition visant à étendre les droits du consommateur à tous les services numériques prétendument «gratuits» pour lesquels les utilisateurs échangent leurs données à caractère personnel et non-personnel. Il est également partisan d'une plus grande transparence et d'une plus grande responsabilité pour les plateformes en ligne.

1.5. En ce qui concerne la révision de la directive 2011/83/UE sur la protection des droits des consommateurs, deux préoccupations de nature différente se sont fait jour au sein du Comité. Les opérateurs préconisent d'actualiser, de simplifier et d'adapter les informations précontractuelles, alors que les consommateurs estiment que cela réduirait leur niveau de protection.

1.6. Le CESE estime que les dispositions relatives au contenu numérique, aux services numériques et à la vente en ligne devraient être alignées sur la législation relative au marché unique numérique.

1.7. Le CESE reconnaît que le droit de rétractation contribue efficacement à la protection des consommateurs et estime qu'il ne devrait pas être remis en question. Les membres du Comité ont des points de vue divergents sur la proposition de la Commission. Les opérateurs — les petites et moyennes entreprises (PME) en particulier — doivent bénéficier d'une sécurité juridique accrue pour les marchandises testées indûment et le remboursement anticipé. Les consommateurs rejettent l'amendement et demandent le maintien du statu quo. Le Comité invite la Commission à réexaminer cette importante disposition afin de trouver un compromis satisfaisant les différentes parties.

1.8. Le CESE estime que les mesures visant à protéger les consommateurs contre les «produits présentant un double niveau de qualité» sont justifiées, et soutient la proposition de la Commission visant à garantir une transparence accrue.

1.9. Le Comité approuve le recours aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et aux mécanismes de règlement en ligne des litiges, tels que la médiation ou l'arbitrage, qui devraient être encouragés au niveau européen et au niveau national.

1.10. Le Comité invite la Commission à garantir la mise en œuvre et l'application effectives par les États membres des règles existantes en matière de protection des consommateurs; à soutenir l'harmonisation des règles de protection des consommateurs; à promouvoir la coopération transfrontalière entre les autorités nationales grâce au système de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) et à lancer une campagne de communication afin d'aider les petites et moyennes entreprises à se conformer à la législation relative à la protection des consommateurs.

1.11. Le CESE invite les États membres à adopter des règles plus strictes pour faire appliquer la législation existante relative à la protection des consommateurs, à lutter contre les infractions nationales et transfrontalières et à préserver le niveau actuel de protection des consommateurs.

1.12. Le CESE soutient la proposition de critères spécifiques pour la mise en place d'amendes à titre d'instrument efficace de protection des consommateurs. Il est important de disposer, à l'encontre des entreprises qui enfreignent les règles, de sanctions réellement dissuasives s'élevant à un pourcentage élevé de leur chiffre d'affaires annuel et tenant compte des infractions à l'échelle de l'Union européenne.

1.13. Le CESE se félicite de la proposition de directive relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE. Cependant, le CESE regrette que les recommandations figurant dans son avis sur un cadre européen pour les recours collectifs<sup>(2)</sup> n'aient pas été prises en compte lors de l'élaboration de la proposition législative.

1.14. Tous les citoyens de l'Union européenne devraient avoir un accès aisé et rapide à la justice. Les consommateurs devraient être en mesure d'obtenir un dédommagement en cas de préjudice résultant d'une violation de contrat. Le CESE salue dès lors la mise en place d'un système de recours adapté à l'Union pour les cas de préjudice collectif. Ce système devra être pragmatique, économique, prévoir les garde-fous adéquats et tenir compte des systèmes judiciaires nationaux existants.

1.15. Le CESE reconnaît les efforts de la Commission visant à recenser les entités qualifiées en mesure d'intenter un recours collectif, dans le respect du principe de subsidiarité et de la législation nationale.

---

(<sup>2</sup>) JO C 170 du 5.6.2014, p. 68.

1.16. En outre, les États membres devraient soutenir la création de fonds de règlement des litiges pour les entités qualifiées. Lorsque le préjudice subi représente un faible montant et qu'il est impossible d'identifier toutes les victimes, le CESE soutient la proposition de la Commission d'allouer ces montants à des fins d'intérêt public: le Comité demande toutefois d'en préciser la nature (par exemple: assistance aux consommateurs, programmes d'information et d'éducation, fonds de litiges).

1.17. Enfin, une garantie importante qu'il conviendrait d'inclure dans la directive est la possibilité de participer et/ou de renoncer à une action collective. Conformément à la recommandation formulée dans l'avis du CESE concernant un cadre européen pour les recours collectifs<sup>(3)</sup>, les consommateurs devraient être libres de décider s'ils souhaitent participer ou renoncer à une action collective.

## 2. Contexte et introduction

2.1. Le 11 avril 2018, la Commission européenne a publié un paquet législatif intitulé «Une nouvelle donne pour les consommateurs». Ce paquet législatif comprend une proposition de directive (dite «directive Omnibus») modifiant la directive 93/13/CEE<sup>(4)</sup>, la directive 98/6/CE<sup>(5)</sup>, la directive 2005/29/CE<sup>(6)</sup> et la directive 2011/83/UE<sup>(7)</sup> concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'Union européenne et une proposition de directive relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs abrogeant la directive 2009/22/CE.

### Directive «Omnibus»

2.2. La proposition de la Commission COM(2018) 185 sur une meilleure application et une modernisation des règles européennes de protection des consommateurs vise à compléter les mécanismes existants pour la protection des consommateurs, les infractions transfrontalières et le commerce électronique, ainsi qu'à réduire la charge pesant sur les opérateurs économiques. La proposition suit les conclusions du bilan de qualité effectué dans le cadre du programme REFIT sur la législation en matière de consommation et de commercialisation<sup>(8)</sup> et l'évaluation de la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs.

2.3. La proposition de directive «Omnibus» prévoit notamment:

2.3.1. l'introduction de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives imposées de manière coordonnée pour les infractions tant nationales que transfrontalières;

2.3.2. l'amélioration de la transparence dans le marché unique numérique et des obligations de transparence pour les plateformes en ligne;

2.3.3. l'extension de la protection des consommateurs dans le domaine des services numériques, en particulier ceux pour lesquels les consommateurs ne paient pas, mais fournissent des données à caractère personnel ou non personnel qui ont une valeur économique et qui, par conséquent, ne sauraient être considérés comme «gratuits»;

2.3.4. la réduction des charges pour les entreprises, qui permettra aux professionnels d'utiliser les nouveaux moyens de communication en ligne tels que les formulaires web ou les discussions en ligne comme solution de remplacement aux courriers électroniques;

2.3.5. la révision de certains aspects relatifs au droit de rétractation. L'opérateur, notamment, n'est autorisé à rembourser le consommateur qu'après avoir inspecté les marchandises et vérifié que le consommateur n'a pas «utilisé» les produits au lieu de se limiter à les tester;

<sup>(3)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 68.

<sup>(4)</sup> Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO L 95 du 21.4.1993, p. 29).

<sup>(5)</sup> Directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs (JO L 80 du 18.3.1998, p. 27).

<sup>(6)</sup> Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149 du 11.6.2005, p. 22).

<sup>(7)</sup> Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64).

<sup>(8)</sup> SWD(2017) 208 final et SWD(2017) 209 final du 23.5.2017.

2.3.6. la possibilité pour les États membres d'interdire les pratiques trompeuses et agressives non sollicitées dans le cadre du démarchage à domicile et d'excursions promotionnelles;

2.3.7. l'inclusion explicite des produits présentant un «double niveau de qualité» et de toutes les actions de marketing s'y rapportant, y compris les pratiques commerciales trompeuses, particulièrement répandues dans le secteur agroalimentaire.

#### *Directive relative aux actions représentatives*

2.4. La proposition de la Commission COM(2018) 184 sur les actions représentatives pour la protection des intérêts collectifs des consommateurs jette les bases d'un mécanisme européen de recours collectif contre les infractions de grande ampleur au droit de la protection des consommateurs. Cet instrument, déjà disponible dans certains États membres de l'Union européenne, devrait être étendue à tous. Néanmoins, le principe de subsidiarité, qui permet aux États membres de définir ce système au niveau national tout en maintenant les mesures existantes, devrait s'appliquer.

2.5. Seules les entités qualifiées au niveau national devraient pouvoir agir au nom des consommateurs et devraient respecter certaines exigences minimales introduites par la Commission européenne.

2.6. Le mécanisme de compensation est lié à une décision d'injonction. Les entités qualifiées ne devraient pouvoir intenter un recours collectif qu'après établissement par un tribunal ou une autorité administrative d'une violation des droits des consommateurs. La directive s'applique aux infractions commises au niveau national et au niveau de l'Union européenne, et permet aux consommateurs d'intenter des recours collectifs transfrontières.

2.7. S'agissant de la réparation du préjudice subi par les consommateurs, la proposition établit une distinction entre les petits montants, pour lesquels une indemnité est allouée à une cause d'intérêt public, et les montants importants pour lesquels les consommateurs sont indemnisés directement.

### **3. Observations générales concernant la directive «Omnibus»**

3.1. Le CESE se félicite de la proposition de la Commission européenne concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'Union européenne et de l'objectif visant à mettre à jour les règles existantes afin de tenir compte des nouvelles habitudes de consommation et à les adapter à l'évolution du marché unique numérique. Toutefois, comme le recommande l'avis du CESE sur la fragilité des consommateurs face aux pratiques commerciales<sup>(9)</sup>, il est toujours nécessaire de répondre aux préoccupations liées au défaut d'application des règles existantes.

3.2. Le CESE voudrait se référer à son rapport d'information sur la législation relative aux consommateurs et au marketing<sup>(10)</sup>, qui a évalué la mise en œuvre du droit des consommateurs et du marketing du point de vue des organisations de la société civile de l'Union européenne, ainsi qu'au rapport d'information sur la directive relative aux droits des consommateurs<sup>(11)</sup>, dédié à la mise en œuvre de la directive. Ces rapports d'information ont été rédigés au moyen de trois outils de collecte des données: un questionnaire, une audition d'experts et neuf missions d'information à Athènes, Bruxelles, Lisbonne, Madrid, Paris, Riga, Rome, Varsovie et Vilnius.

3.3. Le CESE fait remarquer que lors de l'élaboration de sa proposition, la Commission a pris en compte les rapports d'information, qui appellent à une intensification des efforts de sensibilisation, de formation et de coordination en ce qui concerne la politique des consommateurs et la réglementation des plateformes en ligne et de l'économie numérique. Toutefois, plusieurs points de préoccupation aux yeux du CESE n'ont pas été traités de manière satisfaisante dans la proposition: il s'agit de l'harmonisation de la politique des consommateurs, de la fragmentation des mesures nationales d'exécution, de la nécessité de financer des campagnes de sensibilisation, de la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie, de l'appui aux PME, de la simplification des informations juridiques adressées aux consommateurs et de la promotion des mécanismes de résolution des litiges extrajudiciaires et de l'autorégulation.

3.4. Le CESE reconnaît que les consommateurs peuvent se retrouver dans des situations où ils sont induits en erreur ou contraints de manière agressive de conclure des contrats. Des problèmes spécifiques ont été signalés concernant des centres d'appel chargés de la vente de contrats d'énergie, de télécommunications ou d'approvisionnement en eau qui induisent les consommateurs en erreur. De la même manière, l'on a signalé des ventes sous pression similaires qui sont conclues lors d'excursions organisées pour vendre des produits à certaines catégories de consommateurs vulnérables. Dans de telles situations, les consommateurs devraient pouvoir se retirer du contrat de vente et/ou être indemnisés pour le préjudice subi.

<sup>(9)</sup> JO C 12 du 15.1.2015, p. 1.

<sup>(10)</sup> Rapport d'information du CESE soumis à la session plénière le 14.12.2016 (INT/796).

<sup>(11)</sup> Rapport d'information du CESE soumis à la session plénière le 14.12.2016 (INT/795).



3.5. Comme recommandé dans l'avis du CESE sur la fragilité des consommateurs face aux pratiques commerciales, il conviendrait d'offrir aux consommateurs différentes voies de recours appropriées, telles que le remboursement, le remplacement ou la résiliation du contrat de vente. Les voies de recours devraient également être adaptées à la situation de chaque consommateur afin de lui permettre de choisir des solutions sur mesure.

3.6. Par ailleurs, le CESE estime que l'harmonisation permise par la législation européenne relative à la protection des consommateurs doit être préservée. Un recul n'est pas de nature à créer des conditions de concurrence équitables et ne bénéficierait ni aux consommateurs ni aux professionnels.

3.7. Le CESE souligne que les techniques de vente agressives et trompeuses sont déjà interdites par la directive 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales, qui a réalisé une harmonisation complète dans ce domaine. Le CESE encourage la Commission européenne à veiller à la stricte application des règles existantes par les États membres.

3.8. Le Comité est divisé sur la proposition de la Commission visant à restreindre certaines méthodes de distribution. Les opérateurs estiment que ces mesures ne devraient pas être limitées au démarchage à domicile, ce qui stigmatiserait l'ensemble d'un secteur économique, mais qu'elles devraient viser toutes les pratiques agressives; les consommateurs sont partisans de donner la possibilité aux États membres de restreindre certaines méthodes de vente pour des catégories ciblées de produits (telles que les médicaments, les armes et les produits pharmaceutiques) pour des raisons sanitaires et de sécurité.

3.9. À cet égard, la coopération entre les autorités nationales de protection des consommateurs, qui s'inscrit dans le cadre du règlement CPC, est essentielle pour lutter efficacement contre les pratiques abusives, sans pénaliser les opérateurs qui exercent leurs activités légalement. Les informations concernant les professionnels devraient être accessibles aux consommateurs, et il conviendrait de promouvoir des campagnes de sensibilisation tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne.

3.10. En ce qui concerne la révision de la directive 2011/83/UE sur la protection des droits des consommateurs, deux prises de position et diverses préoccupations se sont fait jour au sein du Comité. Les opérateurs préconisent d'actualiser, de simplifier et d'adapter les informations précontractuelles, alors que les consommateurs estiment que cela réduirait leur niveau de protection. Le Comité est favorable à une approche équilibrée qui garantisse à la fois la protection des consommateurs et la sécurité juridique pour les professionnels. Le CESE estime que les dispositions en matière de contenu numérique, de services numériques et de vente en ligne devraient être alignées sur la législation relative au marché unique numérique.

3.11. En ce qui concerne les plateformes en ligne, la transparence concernant leur identification et leur responsabilité devrait prévaloir. Le CESE estime qu'il est essentiel pour un consommateur de disposer de toutes les informations pertinentes concernant son cocontractant au moment de la signature du contrat. La transparence des plateformes en ligne est également un facteur clef du développement de la stratégie pour un marché unique numérique, à la fois pour les consommateurs et pour les entreprises (B2B) <sup>(12)</sup>.

3.12. Par ailleurs, le CESE soutient la proposition d'étendre les droits du consommateur à tous les services numériques «gratuits» pour lesquels les utilisateurs échangent leurs données à caractère personnel ou non-personnel. Ces données ayant une valeur commerciale, il serait injuste pour les consommateurs de considérer ces services comme «gratuits» et de ne leur pas offrir de protection adéquate. L'ensemble de mesures proposé par la Commission européenne permet de rééquilibrer, au moins en partie, la relation entre les grands acteurs mondiaux des plateformes en ligne et les utilisateurs individuels.

3.13. Le CESE est favorable à la mise en place de mécanismes modernes d'échange d'informations — robots conversationnels (en anglais: «chatbots»), formulaires en ligne — entre professionnels et consommateurs. Le Comité estime que ces mécanismes devraient simplifier le dialogue entre les parties, pour autant que soient intégrées des garanties suffisantes pour les consommateurs telles que la possibilité de suivre l'échange d'informations, d'obtenir des informations complémentaires et de déposer des réclamations. En particulier, il devrait toujours être possible d'utiliser les formes traditionnelles de contact (les centres d'appel par exemple).

---

<sup>(12)</sup> Avis du CESE: TEN/662 — Équité et transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne (voir page 177 du présent Journal officiel).

3.14. Le CESE soutient le concept du droit de rétractation; il reconnaît qu'il contribue efficacement à la protection des consommateurs et qu'il ne devrait pas être remis en question. La proposition de la Commission risque de limiter les droits des consommateurs sans fournir de preuves suffisantes quant à l'abus systématique et généralisé de ces droits. Par ailleurs, les opérateurs, et en particulier les PME, doivent bénéficier d'une sécurité juridique accrue concernant les marchandises testées indûment et le remboursement anticipé. Le Comité invite la Commission à reconsidérer cet important aspect afin de parvenir à un compromis équilibré.

3.15. Le CESE accueille favorablement les clarifications apportées aux règles concernant les produits à «double niveau de qualité» puisqu'il semble que certains produits, en particulier alimentaires, soient étiquetés de manière identique même si leur composition est différente, comportant le risque d'induire le consommateur en erreur. Les descriptions et étiquetages de produits qui sont de nature trompeuse devraient être interdits pour garantir la transparence aux consommateurs.

3.16. Le CESE soutient la proposition de critères spécifiques pour la mise en place d'amendes à titre d'instrument efficace de protection des consommateurs. Comme la souligné le Groupe consultatif européen des consommateurs, il est important de disposer de sanctions dissuasives équivalant à un pourcentage significatif du chiffre d'affaires annuel des entreprises qui enfreignent les règles et qui tiennent compte de la dimension paneuropéenne de l'infraction. La Commission devrait examiner la possibilité d'aligner la proposition sur les dispositions du règlement général sur la protection des données.

3.17. Le Comité approuve également le recours aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et aux mécanismes de règlement en ligne des litiges<sup>(13)</sup>, tels que la médiation ou l'arbitrage, qui devraient être encouragés au niveau national. Les règlements à l'amiable peuvent constituer une option préalable aux actions en justice et devraient être soutenus, le cas échéant. Les tribunaux doivent rester un recours de dernier ressort. La proposition de la Commission devrait davantage promouvoir ces options pour résoudre les différends liés à la protection des consommateurs.

3.18. De manière générale, la durabilité et la qualité devraient être au cœur de la chaîne d'approvisionnement afin de garantir la protection des consommateurs pendant toute la durée du cycle de production.

#### 4. Observations particulières sur les actions collectives dans l'Union européenne

4.1. Le CESE se félicite de la proposition de directive relative aux actions représentatives dans le domaine de la protection des intérêts collectifs des consommateurs, et abrogeant la directive 2009/22/CE<sup>(14)</sup>. Cependant, il regrette qu'aucune des recommandations figurant dans plusieurs avis sur un cadre européen pour les recours collectifs<sup>(15)</sup> n'ait été prise en compte lors de l'élaboration de la proposition législative.

4.2. L'évaluation du bilan de qualité réalisé dans le cadre du programme REFIT a démontré que le risque d'infractions au droit de l'Union portant atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs augmente en raison de la mondialisation et de la numérisation de l'économie. En outre, un certain nombre d'États membres ne prévoient pas de mécanismes de recours collectif en réparation adaptés aux situations de préjudice de masse et n'ont pas mis en œuvre les mesures de sauvegarde prévues par la recommandation de la Commission européenne sur les recours collectifs de 2013<sup>(16)</sup>.

4.3. Tous les citoyens de l'Union européenne devraient avoir un accès aisé et rapide à la justice. Les consommateurs devraient pouvoir obtenir un dédommagement en cas de préjudice résultant d'une violation de contrat. Toutefois, la même analyse s'applique aux professionnels, qui ne devraient pas faire l'objet de recours abusifs. Les actions collectives constituent un outil juridique, un droit procédural, un droit fondamental permettant de défendre en justice des intérêts diffus, collectifs et individuels homogènes au titre de l'article 81 du TFUE qui devrait être neutre et ne pas se limiter aux seuls consommateurs (environnement, droits des travailleurs, droits des PME, énergie, économie du partage, économie circulaire, plateformes, tous les droits numériques, etc.).

<sup>(13)</sup> Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC) (JO L 165 du 18.6.2013, p. 63).

<sup>(14)</sup> Directive 2009/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (JO L 110 du 1.5.2009, p. 30).

<sup>(15)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 68.

<sup>(16)</sup> Recommandation 2013/396/UE de la Commission du 11 juin 2013 relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres (JO L 201/60 du 26.7.2013, p. 60).

4.4. Nous saluons dès lors la mise en place d'un système de recours adapté à l'Union pour les cas de préjudice collectif. Ce système devrait être pragmatique, économique, prévoir les garde-fous adéquats et tenir compte des systèmes judiciaires nationaux existants (exemple: la Norvège ou le Danemark). La directive européenne devrait définir les grandes orientations pour une action de groupe harmonisée au niveau de l'Union européenne, indiquer clairement ce qui doit être régi par un instrument juridique de l'Union européenne et ce qui doit être laissé à l'appréciation des États membres, conformément au principe de subsidiarité, veiller à ce que la mise en œuvre d'un tel régime contribue à rendre l'application de la justice plus efficace, plus rapide, plus abordable et plus équitable, garantir une compensation efficace et totale pour les préjudices subis et garantir la durabilité de ce mécanisme par un financement adéquat. L'actuelle proposition de la Commission ne satisfait pas à ces objectifs.

4.5. Le CESE reconnaît les efforts de la Commission visant à recenser les entités qualifiées qui sont en mesure de demander un recours collectif, dans le respect du principe de subsidiarité. Il convient également de préciser que le lieu d'établissement de l'entité qualifiée devrait être celui de la juridiction compétente et devrait déterminer la loi applicable. En outre, le CESE estime que la Commission doit étudier de plus près le rôle du juge par rapport à la décision de pertinence de la demande, la charge de la preuve et la production des éléments de preuve, le type de «décision» — «inter partes» ou «erga omnes», et le régime des recours.

4.6. Tous les frais juridiques des recours collectifs devraient être pris en charge conformément aux systèmes nationaux d'aide juridictionnelle.

4.7. Les consommateurs ou les organisations de la société civile devraient pouvoir bénéficier d'un financement et d'une aide juridique adéquats pour intenter un recours. Des fonds spécifiques devraient être mis en place pour aider les entités qualifiées à rémunérer les conseillers juridiques. Les États membres devraient soutenir la création de fonds de règlement des litiges pour les entités qualifiées.

4.8. En ce qui concerne l'indemnisation, la législation proposée ne tient pas pleinement compte de la nécessité d'accorder une indemnisation réelle aux consommateurs pour le préjudice subi. La proposition devrait clairement mentionner l'indemnisation du montant total de la perte subie par les consommateurs, quel que soit le préjudice subi.

4.9. Le CESE est préoccupé par la protection des droits des entrepreneurs, y compris la protection des secrets d'entreprise. Sans porter atteinte à la protection des consommateurs qui ont subi un préjudice, le CESE serait favorable à la mise en place de mécanismes confirmant la garantie de la confidentialité des informations fournies, non seulement au stade de la procédure, mais également dans les décisions finales.

4.10. De même, les opérateurs devraient se féliciter de la possibilité de régler une affaire dans un bref délai, entre autre au moyen des mécanismes alternatifs de règlement des différends susmentionnés.

4.11. Le CESE invite la Commission à intégrer dans la proposition relative aux recours collectifs une recommandation invitant les États membres à exploiter les innovations technologiques, à l'instar de ce que font déjà les entités de REL/RLL les plus avancées sur le plan technologique, en particulier en ce qui concerne le rassemblement des participants à une action collective. Cette mesure devrait permettre aux organisateurs des actions collectives et aux associations de consommateurs qui décident d'y prendre part de faire des économies substantielles. La Commission devrait également encourager le partage des bonnes pratiques, notamment à l'égard de la collecte de données sur l'ensemble des cas faisant l'objet d'une action collective.

4.12. Conformément à la recommandation formulée dans son avis sur un cadre européen pour les recours collectifs <sup>(17)</sup>, le CESE estime que les consommateurs devraient être libres de décider s'ils souhaitent participer ou renoncer à une action collective. Le CESE estime notamment qu'une participation serait appropriée dans des cas impliquant un nombre limité de victimes qui ont subi un préjudice important, tandis que le renoncement serait plus approprié dans les cas impliquant un grand nombre de victimes ayant subi un préjudice limité.

Bruxelles, le 20 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(17)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 68.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Un agenda européen renouvelé dans le domaine de la recherche et de l'innovation — L'occasion pour l'Europe de façonner son avenir»**

(Contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 16 mai 2018 à Sofia)

[COM(2018) 306 final]

(2018/C 440/11)

Rapporteur: **Ulrich SAMM**

Corapporteur: **Stefano PALMIERI**

Consultation	Commission européenne, 18.6.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	196/1/2
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE se félicite que la Commission ait clairement indiqué, y compris dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027, que la recherche et l'innovation doivent rester une **priorité fondamentale de l'Union**.

1.2. Il se réjouit de l'intention d'accorder plus d'importance à l'**innovation** et réitère son appel en faveur d'une future politique de financement qui soit bien équilibrée pour l'ensemble de la chaîne de recherche et d'innovation, de la recherche fondamentale à la recherche axée sur les produits. L'innovation est essentielle à la croissance économique et les nouveaux instruments bénéficieront en particulier aux **PME**. Le CESE réaffirme l'importance des investissements publics dans la recherche et le développement en tant que levier essentiel exerçant un effet d'entraînement durable sur les économies des États membres.

1.3. Le CESE approuve également l'objectif consistant à simplifier davantage les règles sur les aides d'État afin de faciliter l'**association de différentes ressources financières**, ce qui peut contribuer à éliminer les grandes disparités entre les États membres et les régions en ce qui concerne le nombre de projets de recherche et d'innovation réussis.

1.4. Horizon Europe doit investir dans des domaines présentant une valeur ajoutée européenne particulière. Il y a lieu d'accorder la priorité aux projets de **recherche collaborative** car ils satisfont à cette exigence comme pratiquement nul autre programme.

1.5. Le CESE est convaincu que de nombreux grands défis de société ne peuvent être relevés qu'au niveau européen et requièrent les efforts concertés de plusieurs acteurs, allant au-delà de la portée des projets individuels de recherche collaborative. C'est la raison pour laquelle il est favorable à l'idée des **missions**.

1.6. Le soutien à la **mobilité** des chercheurs par l'intermédiaire des Actions Marie Skłodowska-Curie (MSCA) est un autre moyen de renforcer encore l'espace européen de la recherche; dans le même temps, les politiques nationales et européennes doivent viser à mettre en place des conditions de travail appropriées et attrayantes pour les professionnels, afin d'éviter le phénomène de la fuite des cerveaux, qui nuit à l'objectif de cohérence au sein de l'Union.

1.7. Le CESE estime nécessaire d'accroître le volume des investissements de l'Union européenne pour aider les travailleurs européens à se tenir au courant de l'évolution des métiers du numérique et à acquérir des qualifications en la matière.

1.8. Il considère qu'il conviendrait de soutenir plus efficacement les initiatives dont le but est d'aider les PME à mettre à profit et à exploiter les résultats de la recherche et de l'innovation.

## 2. Introduction

2.1. Lors de la réunion informelle des dirigeants de l'Union européenne consacrée à l'innovation, qui s'est tenue à Sofia le 16 mai 2018, la Commission européenne a invité les personnes présentes à débattre et à définir des orientations stratégiques en vue du prochain cadre financier pluriannuel en général et des priorités à accorder à la recherche et à l'innovation en particulier. À cet effet, la Commission a proposé des priorités et de nouvelles initiatives dans une communication <sup>(1)</sup>.

2.2. La proposition à l'examen constitue également une première étape vers la définition du prochain programme-cadre (9<sup>e</sup> PC ou Horizon Europe) visant à poursuivre et à améliorer le programme Horizon 2020 <sup>(2)</sup> couronné de succès.

2.3. De même, elle propose des activités pour soutenir l'innovation et renforcer la primauté industrielle après l'introduction d'une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne <sup>(3)</sup>.

## 3. Contenu essentiel de la proposition

3.1. La proposition de la Commission européenne vise à garantir que **la recherche et l'innovation** continuent d'être à l'avenir l'une des principales **priorités** de l'Union européenne sur les plans politique et du **financement**, grâce à différents instruments budgétaires. L'accent est mis davantage sur l'innovation afin de faire de l'Europe un précurseur en matière d'innovation créatrice de marchés.

3.2. La Commission propose d'augmenter les investissements dans la recherche et l'innovation en allouant **100 milliards d'EUR** au futur programme **Horizon Europe** et au programme **Euratom** de recherche et de formation <sup>(4)</sup>.

3.3. De même, la Commission a proposé de mobiliser environ **11 milliards d'EUR** pour des **instruments fondés sur le marché**, notamment des instruments financiers et des garanties budgétaires, dans un volet spécifique au titre du Fonds InvestEU, ce qui permettrait à son tour de mobiliser **200 milliards d'EUR** d'investissements privés en faveur de la recherche et de l'innovation.

3.4. Les États membres sont invités instamment à prendre les mesures nécessaires pour accroître leurs dépenses dans la recherche et l'innovation afin d'atteindre l'objectif de **3 %** du produit intérieur brut.

3.5. La Commission annonce le lancement d'un premier ensemble de **missions** de recherche et d'innovation au niveau de l'Union européenne, dotées d'objectifs ambitieux et clairs et d'une forte valeur ajoutée européenne. Les missions fixées encourageront les investissements et la participation dans de multiples secteurs à travers les chaînes de valeurs, les domaines politiques (comme l'énergie et le climat, les transports, la fabrication avancée, la santé et la nutrition et le numérique), les disciplines scientifiques (y compris les sciences sociales et humaines).

3.6. En ce qui concerne les cadres réglementaires à l'échelon national et de l'Union européenne, il est proposé d'appliquer le **principe d'innovation** à chaque réexamen des politiques et mesures législatives, en veillant à ce que leur incidence sur l'innovation soit pleinement évaluée.

3.7. Un **Conseil européen de l'innovation** sera mis en place afin de recenser et de renforcer les innovations radicales et de rupture, en mettant l'accent sur les innovations rapides et à haut risque présentant un fort potentiel de création de marchés entièrement nouveaux.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 306 final.

<sup>(2)</sup> Voir JO C 34 du 2.2.2017, p. 66 et le rapport d'information «Horizon 2020 (évaluation)».

<sup>(3)</sup> JO C 197 du 8.6.2018, p. 10.

<sup>(4)</sup> La dotation budgétaire proposée de 100 milliards d'EUR pour 2021-2027 comprend une enveloppe de 97,6 milliards d'EUR pour Horizon Europe (dont 3,5 milliards d'EUR octroyés au titre du Fonds InvestEU) et une enveloppe de 2,4 milliards d'EUR pour le programme Euratom de recherche et de formation.

3.8. Des mesures viseront à augmenter l'**investissement privé** dans la recherche et l'innovation et à donner une ampleur accrue à certaines initiatives:

- mise en œuvre d'un programme de fonds de fonds paneuropéens de capital-risque (**VentureEU**);
- transposition de la directive <sup>(5)</sup> relative aux cadres de restructuration préventifs, à la seconde chance et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures de restructuration, d'insolvabilité et d'apurement.

3.9. Les règles sur les aides d'État seront simplifiées davantage afin de faciliter l'**association harmonieuse de différentes ressources financières** et une meilleure utilisation des normes communes d'évaluation des projets de recherche et d'innovation.

3.10. La Commission préconise un **système fiscal** <sup>(6)</sup> qui encourage l'innovation en permettant des déductions fiscales concernant les coûts des investissements dans la recherche et l'innovation, assorties d'abattements supplémentaires pour les jeunes entreprises.

3.11. Un **label «science ouverte»** sera introduit afin de doter les universités et les organismes publics de recherche des moyens nécessaires pour renforcer leur esprit d'entreprise et leur interdisciplinarité.

#### 4. Observations générales

4.1. Le CESE se félicite que la Commission ait clairement indiqué, y compris dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027, que la recherche et l'innovation doivent rester une priorité fondamentale de l'Union. Un programme fort et couronné de succès qui réunit excellence, infrastructures de recherche communes, collaboration transfrontalière et synergies entre les universités, l'industrie, les PME et les organismes de recherche est un instrument politique essentiel pour parvenir à une croissance économique et une compétitivité européennes durables et relever les grands défis auxquels la société européenne est confrontée.

4.2. Le CESE se réjouit de l'intention d'accorder plus d'importance à l'innovation et réitère son appel en faveur d'une future politique de financement qui soit bien équilibrée pour l'ensemble de la chaîne de recherche et d'innovation, de la recherche fondamentale à la recherche axée sur les produits <sup>(7)</sup>. L'innovation est essentielle à la croissance économique et les nouveaux instruments bénéficieront en particulier aux PME. Le CESE réaffirme l'importance des investissements publics dans la recherche et le développement en tant que levier essentiel exerçant un effet d'entraînement durable sur les économies des États membres.

4.3. Eu égard aux attentes élevées liées à l'impact d'Horizon Europe et à son rôle dans la garantie de la compétitivité européenne, le CESE recommande une dotation de 120 milliards d'EUR, comme l'a également proposé le Parlement européen. Les institutions européennes doivent démontrer qu'elles ont saisi l'importance considérable que revêtent la recherche et l'innovation pour la compétitivité future de l'Union.

4.4. Le CESE estime nécessaire d'accroître le volume des investissements de l'Union européenne pour aider les travailleurs européens à se tenir au courant de l'évolution des métiers du numérique et à acquérir des qualifications en la matière. Le Comité considère en outre qu'il conviendrait de soutenir plus efficacement les initiatives dont le but est d'aider les PME à mettre à profit et à exploiter les résultats de la recherche et de l'innovation.

#### 5. Observations particulières

##### 5.1. La recherche dans l'ensemble de la chaîne de valeur

5.1.1. Les Fonds structurels et d'investissement européens devraient être utilisés pour intégrer les régions dans l'économie de l'innovation. Il convient de créer des **synergies** avec le programme Horizon Europe, le Fonds InvestEU, le Fonds social européen, le programme Erasmus+, le programme pour une Europe numérique, la politique agricole commune ainsi que d'autres programmes.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 723 final.

<sup>(6)</sup> Prévu dans le cadre de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

<sup>(7)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 66.



5.1.2. L'Union européenne est l'espace de recherche et d'innovation le plus ouvert du monde. Non seulement elle accueille des organismes de recherche du monde entier dans ses projets, mais elle collabore aussi énormément avec des partenaires internationaux dans des programmes conjoints. Horizon Europe doit investir dans des domaines présentant une valeur ajoutée européenne particulière. Il y a lieu d'accorder la priorité aux projets de **recherche collaborative** <sup>(8)</sup> car ils satisfont à cette exigence comme pratiquement nul autre programme: afin de continuer à progresser sur les défis de société ne pouvant être relevés au niveau national, ces projets rassemblent les meilleurs scientifiques, ainsi que les PME et acteurs industriels les plus innovants d'Europe. En combinant leurs qualifications et leurs compétences dans l'ensemble des disciplines, les projets de recherche collaborative procurent des avantages précieux aux citoyens européens.

5.1.3. Le CESE est convaincu que de nombreux grands défis de société ne peuvent être relevés qu'au niveau européen et requièrent les efforts concertés de plusieurs acteurs, allant au-delà de la portée des projets individuels de recherche collaborative. C'est la raison pour laquelle il est favorable à l'idée des **missions**. Le CESE reconnaît que des objectifs ambitieux communs sont susceptibles d'inspirer et de créer une dynamique, c'est-à-dire la volonté d'agir, dans différentes communautés, y compris le public. Les missions devraient offrir une perspective de financement à long terme tout au long de la période de financement d'Horizon Europe. Il est essentiel que les missions soient avant tout conceptualisées comme des missions de *recherche* à grande échelle, même si elles intègrent diverses parties prenantes dans leurs sous-projets. Pour que les missions atteignent leurs objectifs ambitieux, elles doivent couvrir l'ensemble de la chaîne de l'innovation et inclure des activités de recherche à tous les niveaux de maturité technologique. Le CESE recommande instamment d'aller au-delà de l'éloge dithyrambique du concept de missions en prévoyant le financement adéquat nécessaire à la réalisation de leurs objectifs. Ceux-ci devraient être accessibles et concrets.

5.1.4. L'un des atouts des programmes-cadres de recherche européens est leur engagement concret, à l'échelle de l'Union européenne, à promouvoir un espace européen de la recherche ouvert à tous les États membres. Des **synergies** plus fortes entre le prochain programme-cadre et les Fonds structurels pourraient soutenir cette ouverture. L'un des enjeux politiques majeurs des années à venir consistera à combler efficacement les écarts entre les régions, et la mise en place de partenariats efficaces entre les instituts de recherche peut être l'une des clés pour y parvenir.

5.1.5. Les **initiatives phares dans le domaine des technologies futures et émergentes (FET)** sont un instrument important dans ce contexte. Elles se caractérisent par une forte concentration sur le développement de technologies innovantes. C'est un atout unique. L'Europe doit se permettre de mener des projets à grande échelle et à long terme pouvant comporter un certain degré d'incertitude tout en étant aussi innovants que tournés vers l'avenir. Il convient dès lors d'établir une distinction claire entre les initiatives phares FET et les missions. Il est essentiel que les futures **initiatives phares FET** soient lancées comme prévu et continuent à bénéficier d'un financement prioritaire.

5.1.6. Les programmes-cadres ont entre autres réussi à faire en sorte que les **infrastructures de recherche** soient accessibles dans toute l'Union européenne et au-delà. Il ne fait aucun doute que les infrastructures de recherche de pointe attirent des scientifiques de haut niveau et, très souvent, seul l'accès à des infrastructures de recherche permet d'obtenir de réelles avancées. Par conséquent, il est urgent d'accroître le financement européen des infrastructures de recherche, plutôt que de réduire leur enveloppe budgétaire comme l'a proposé la Commission européenne. Il convient de veiller prioritairement à garantir l'accès des pays de l'Union européenne-13 à ces infrastructures.

5.1.7. Le soutien à la **mobilité des chercheurs** par l'intermédiaire des Actions Marie Skłodowska-Curie (MSCA) est un autre moyen de renforcer encore l'espace européen de la recherche et de créer l'impact ne pouvant être généré au niveau national. Le CESE accueille favorablement toute initiative visant à encourager la mobilité des chercheurs travaillant dans les PME. Il est toutefois préoccupé par le phénomène de la fuite des cerveaux, qui pourrait même être aggravé par le financement de la mobilité, et demande par conséquent que les politiques européennes et nationales visent à mettre en place des conditions de travail appropriées et attrayantes pour les professionnels afin d'éviter cette tendance, qui porte atteinte à l'objectif de cohérence au sein de l'Union.

5.1.8. Il convient de noter que dans de nombreux États membres, les acteurs universitaires issus d'institutions financées par des fonds publics ne sont pas autorisés à contracter des **prêts**. Horizon Europe devrait donc rester axé sur le cofinancement plutôt que sur les prêts.

5.1.9. Le CESE se rallie à l'appel adressé aux États membres, leur demandant de prendre les mesures nécessaires pour maximiser leurs investissements dans la recherche et l'innovation afin d'atteindre l'objectif de **3 %** du PIB.

---

<sup>(8)</sup> Les projets de recherche collaborative, tels que ceux conçus et mis en œuvre par **Eureka**, sont organisés entre un minimum de trois partenaires de différents États membres; ils permettent d'unir les forces pour relever des défis qui ne peuvent l'être par un pays à lui seul et de créer des synergies dans le paysage européen de la recherche, de manière à créer une importante valeur ajoutée européenne.

## 5.2. Recherche et innovation pour de nouveaux marchés et la cohésion en Europe

5.2.1. Comme le souligne le **Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale**, la recherche et l'innovation dans l'Union européenne demeurent fortement concentrées dans un nombre limité de régions. Dans les États membres du nord-ouest, de bonnes connexions interrégionales, une main-d'œuvre hautement qualifiée et un environnement attrayant pour les entreprises ont permis de tirer parti de la recherche et de l'innovation en tant que vecteurs concrets de la compétitivité économique et de la cohésion sociale. Dans les États membres du sud et de l'est, les performances en matière d'innovation sont moins bonnes et les régions proches des centres d'innovation — essentiellement les capitales — ne bénéficient pas de leur proximité. Il est donc nécessaire d'élaborer des politiques connectant les entreprises, les centres de recherche et les services spécialisés aux entreprises des différentes régions. Le CESE estime essentiel, pour réaliser cet objectif, de simplifier davantage les règles sur les aides d'État afin de faciliter l'**association harmonieuse de différentes ressources financières**.

5.2.2. Les programmes en faveur de la recherche et de l'innovation pour l'après-2020 doivent tenir compte des dimensions économique, sociale et territoriale qui caractérisent les régions de l'Union européenne, afin d'éviter la mise en œuvre de stratégies «universelles». Cette approche peut être appuyée par la mise en œuvre de stratégies fondées sur l'«innovation ouverte». En ce qui concerne la dimension territoriale des politiques de recherche et d'innovation, il importe de définir de nouveaux programmes et de nouvelles priorités en tenant compte des aspects économiques et sociaux qui caractérisent les territoires où les mesures seront mises en œuvre.

5.2.3. Les politiques et programmes de recherche et d'innovation pour l'après-2020 devraient être compatibles avec les objectifs de l'**économie du bien commun — ECB**, un modèle économique durable axé sur la cohésion sociale. L'ECB constitue un processus d'«innovation sociale» et d'entrepreneuriat positif faisant œuvre utile en encourageant et soutenant des idées neuves qui, tout à la fois, répondent à des besoins sociaux, tissent de nouveaux liens au sein de la société et intensifient la création de valeur économique.

5.2.4. En dépit des engagements très importants pris dans le cadre de la mise en œuvre des programmes 2014-2020, l'accès des PME aux possibilités de croissance reposant sur l'innovation a eu peu d'incidence sur la compétitivité et la création d'emplois. Le système d'aide à la recherche et à l'innovation dans certaines régions reste excessivement complexe, décourageant surtout les PME de participer aux projets européens. Le CESE se félicite dès lors de la création d'un **Conseil européen de l'innovation (CEI)**, qui devrait accélérer la commercialisation et l'expansion d'innovations mises au point par des start-up et issues de projets Horizon Europe. Le CEI pourrait devenir un mécanisme plus rapide pour achever les dernières étapes permettant de combler l'écart en matière d'innovation.

5.2.5. Afin de transformer les possibilités de recherche et d'innovation en facteurs de compétitivité et de développement économique, il est essentiel de soutenir la **coopération** entre les PME et les institutions de RDI, les jeunes pousses entrepreneuriales fondées sur le transfert de recherche et d'innovation, ainsi que les activités d'accompagnement et de collecte de fonds. Le CESE juge important de soutenir le transfert et la mise à profit du modèle de «quintuple hélice»<sup>(9)</sup> pour stimuler les partenariats publics et privés.

5.2.6. Les **PME** pourraient devenir les chefs de file des «innovations sociales ouvertes», dans le cadre desquelles le savoir-faire humain en matière de mise en réseau et les capacités de cocréation, de coconception et de co-innovation sont essentiels à la pleine réalisation de l'innovation sociale dans l'ensemble de l'Europe. Il est indispensable de promouvoir des politiques d'innovation appropriées pour les PME, à l'instar de ce qui se fait déjà dans le cadre de l'initiative Eureka. Cette tâche pourrait être confiée à des institutions pouvant aider directement les PME à s'engager dans le développement des entreprises et l'innovation, telles que les chambres de commerce.

5.2.7. Afin de respecter le principe de subsidiarité et les capacités considérables des régions et des États membres dans le domaine du soutien aux PME, le Comité insiste toutefois sur la nécessité de se concentrer sur la valeur ajoutée européenne. Cela pourrait se traduire par le **soutien d'une collaboration** entre plus de deux acteurs européens de l'innovation ou la fourniture de capitaux aux innovateurs dont les projets sont trop risqués pour être soutenus au niveau national. En outre, la rationalisation des instruments précités devrait permettre d'accroître l'efficacité du cadre de financement. L'on pourrait dès lors s'attendre à ce que la part du budget d'Horizon Europe réservée au CEI soit inférieure à celle allouée aux instruments financiers d'Horizon 2020 plutôt que d'être augmentée considérablement, comme le prévoit la proposition de la Commission. Dans les programmes de recherche et d'innovation de l'après-2020, il y a lieu de renforcer le soutien aux aspects qualitatifs des objectifs.

5.2.8. L'«intelligence» d'un système socio-économique ne peut être mesurée uniquement sur la base d'indicateurs quantitatifs tels que les dépenses de recherche et d'innovation; il convient également d'utiliser des indicateurs qualitatifs tels que le type d'innovations apportées, les avantages pour la société civile et le nombre de nouveaux emplois créés. Le CESE serait par conséquent favorable à une telle approche.

<sup>(9)</sup> *Quintuple Helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other? A proposed framework for a trans-disciplinary analysis of sustainable development and social ecology*, International Journal of Social Ecology and Sustainable Development, Vol. 1, n° 1, p. 41-69.

5.2.9. Le CESE se félicite de l'inscription de l'accessibilité sur la liste des «conditions favorisantes» dans le nouveau CFP. Tous les financements européens et nationaux en matière de recherche et d'innovation doivent respecter pleinement les critères d'accessibilité de sorte que les résultats bénéficient à tous les groupes sociaux, y compris les personnes handicapées, qui représentent 15 % de la population de l'Union européenne.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 596/2014 et le règlement (UE) 2017/1129 en ce qui concerne la promotion du recours aux marchés de croissance pour les PME»**

[COM(2018) 331 final — 2018/0165 (COD)]

(2018/C 440/12)

Rapporteur: **Mihai IVAȘCU**

Consultation	Parlement européen, 11.6.2018 Conseil, 21.6.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	196/1/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) est favorable à la proposition de la Commission européenne visant à faire des marchés de capitaux une solution de remplacement crédible pour le financement, et estime qu'il convient de trouver un équilibre entre les trois objectifs principaux de cette proposition, à savoir le développement des marchés de petites et moyennes entreprises (PME), l'allègement des charges administratives et la hausse du niveau de liquidité. Sans surréglementer, la Commission doit maintenir des entraves à un niveau susceptible de décourager les entreprises non préparées.

1.2. Le CESE est convaincu que la proposition à l'examen, bien que représentant un pas dans la bonne direction, ne suffira pas pour éliminer les obstacles existants sur les marchés de croissance des PME. Même si, effectivement, une approche globale s'impose, chaque étape doit apporter sa pierre à l'édifice.

1.3. Dans l'Union européenne, les entreprises sont bien plus nombreuses qu'aux États-Unis à considérer les prêts bancaires comme une option de financement, même si cela implique des coûts supplémentaires importants. Une éducation financière plus poussée est nécessaire, étant donné que les marchés boursiers de l'Union européenne ont peiné à attirer de nouveaux émetteurs et que le nombre d'offres publiques initiales n'a pas augmenté de manière significative.

1.4. Comme il l'avait déjà indiqué dans de précédents avis, le CESE maintient que le faible niveau de communication <sup>(1)</sup> et les approches bureaucratiques <sup>(2)</sup> constituent des obstacles importants dont la levée requiert des efforts accrus. Dans leur communication, les institutions européennes de Bruxelles devraient toujours s'adresser au bas de la chaîne — les PME elles-mêmes — en associant les associations de PME, les partenaires sociaux, les chambres de commerce, etc.

1.5. Il y a lieu de se réjouir des propositions de ne tenir que des listes d'initiés permanents pour les PME et d'allonger de deux jours le délai pour la publication des transactions effectuées par les personnes exerçant des responsabilités dirigeantes. À cet égard, le CESE ne peut que suggérer à la Commission européenne d'explorer d'autres moyens de supprimer les charges pesant sur les PME et de les déplacer vers d'autres acteurs, comme les autorités nationales compétentes, par exemple.

<sup>(1)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 15.

<sup>(2)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 15.

1.6. Le prospectus allégé représente en effet une réduction significative de la charge, mais le CESE estime que d'autres possibilités devraient être examinées afin de simplifier progressivement le prospectus de transfert pour les entreprises ayant été cotées sur les marchés de croissance des PME pendant un certain nombre d'années et ayant ainsi prouvé leur maturité.

1.7. Le CESE est favorable aux modifications proposées du système de sondage de marché et met en garde contre les demandes d'explications trop détaillées et/ou trop normatives de la part des autorités nationales compétentes.

1.8. Le CESE recommande à la Commission européenne d'étudier la possibilité d'encourager les investisseurs institutionnels, tels que les fonds de pension privés, à investir dans ces marchés de croissance des PME, en prévoyant des mesures d'incitation, en particulier en matière de fiscalité. Les États membres devraient explorer les possibilités de d'établir d'autres régimes attrayants de soutien aux investissements au niveau national.

1.9. Les contrats de liquidité sont particulièrement bienvenus, en particulier pour les marchés sous-développés. Le CESE estime que le 29<sup>e</sup> régime pour les contrats de liquidité élaboré par la Commission européenne offrira une possibilité supplémentaire pour les émetteurs, parallèlement aux dispositions nationales.

1.10. Le CESE tient à souligner qu'une évaluation d'impact minutieuse et régulière est justifiée. Réalisées chaque année, ces évaluations pourraient fournir des informations précieuses en vue de l'évolution future du cadre réglementaire.

## 2. La proposition de la Commission européenne

2.1. La proposition de règlement s'inscrit dans le cadre de l'union des marchés des capitaux et porte sur des modifications spécifiques au fonctionnement des marchés de croissance des PME qui sont réglementés depuis janvier 2018. L'Union européenne a considérablement progressé pour ce qui est de développer les sources de financement vers lesquelles peuvent se tourner les entreprises au fur et à mesure de leur croissance et de rendre les marchés financiers plus largement accessibles dans toute l'Union. De nouvelles règles sont déjà en place pour stimuler l'investissement des fonds de capital-risque européens (EuVECA) dans les jeunes pousses (start-ups) et les entreprises de taille moyenne. La Commission européenne, en partenariat avec le Fonds européen d'investissement (FEI), a aussi lancé un programme de fonds de fonds paneuropéens de capital-risque (VentureEU).

2.2. L'objectif principal de la proposition est de faciliter l'entrée en bourse des PME et leur accès aux marchés des capitaux pour financer leur croissance. La proposition comporte un affinement du cadre initial qui représente une avancée vers une réglementation améliorée et plus efficace.

2.3. Elle s'appliquera à toutes les entreprises qui sont cotées sur les marchés de croissance des PME, qu'il s'agisse de PME ou non. Cette application générale garantit, tout d'abord, que les entreprises en croissance ne seront pas pénalisées en raison de leur performance économique positive et, ensuite, que ces marchés seront en mesure d'attirer aussi des grandes entreprises. Grâce à l'introduction de ces nouvelles règles, la Commission s'attend à ce que davantage de systèmes multilatéraux de négociation (MTF) s'enregistrent en tant que marchés de croissance des PME (jusqu'à présent, seuls 3 sur 40 ont franchi ce pas).

2.4. La proposition prévoit des allègements qui visent à:

- réduire la charge des PME en ce qui concerne les obligations de communication d'informations et d'enregistrement, tout en préservant l'intégrité du marché et un flux d'informations constant à l'intention des investisseurs;
- créer des règles communes pour les contrats de liquidité sur les marchés de croissance des PME, ce qui permettra d'accroître la liquidité des actions;
- permettre aux émetteurs de produire un prospectus allégé lorsqu'ils souhaitent passer à un marché réglementé (une nouvelle catégorie de «prospectus de transfert» permettra aux émetteurs cotés depuis au moins trois ans de changer plus facilement pour accéder aux principaux marchés boursiers, l'objectif étant d'accroître la liquidité et le nombre d'investisseurs).

### 3. Observations générales

3.1. Les PME représentent 99,8 % du nombre total des entreprises non financières dans l'Union européenne. Elles génèrent environ 58 % de la valeur ajoutée totale et emploient plus de 90 millions de personnes. Toutefois, chaque année, quelque 200 000 PME font faillite, touchant ainsi plus de 1,7 million de travailleurs <sup>(3)</sup>.

3.2. Selon l'enquête de la Banque européenne d'investissement sur l'investissement de 2016/2017, les PME dépendent généralement de fonds internes pour les investissements (plus de 60 %) <sup>(4)</sup>. Le reste est principalement constitué d'instruments bancaires. Le financement par le marché n'est pas pleinement exploité. Le CESE estime que le développement de cette possibilité est essentiel pour les entreprises innovantes ou pour celles qui présentent un profil risque-rendement élevé.

Tableau 1

#### Source de financement des investissements au cours de l'exercice écoulé, UE à 28 <sup>(5)</sup>

(%)

	Micro-entreprises	Petites entreprises	Moyennes entreprises	Grandes entreprises
Fonds propres ou bénéfiques non distribués	71	64	59	57
Financements externes	28	35	38	38
Prêts bancaires	60	60	57	54
Autres financements bancaires	11	8	10	11
Crédit-bail	18	23	24	23
Affacturage	2	3	3	4
Emprunts auprès d'amis ou de proches	4	2	1	1
Subventions	4	3	4	3
Obligations	0	0	1	4
Capitaux propres	0	0	0	1
Autres	1	1	1	1
Financements intra-groupe	0	1	3	5

Note: Toutes les entreprises ayant investi lors du dernier exercice (à l'exclusion des sans avis et de celles qui ont refusé de répondre).

3.3. Le CESE attire l'attention sur la réticence des PME à chercher des financements provenant des marchés des capitaux et leur disposition à subir les coûts plus élevés découlant du financement par des crédits bancaires. Cette particularité culturelle est l'une des principales différences par rapport aux marchés de capitaux plus prospères aux États-Unis et à la dépendance moindre des entreprises américaines à l'égard des prêts bancaires. Il est crucial de renforcer l'éducation financière.

<sup>(3)</sup> Marcin Szczepanski, «Aider les PME européennes à se développer: Les initiatives en faveur des start-up et des scale-up pour les activités commerciales dans l'Union».

<sup>(4)</sup> «Enquête EIBIS — Enquête à l'échelle de l'UE sur les activités d'investissement et les besoins de financement des entreprises — 2016-2017», Banque européenne d'investissement, 2017.

<sup>(5)</sup> Apostolos Thomadakis, «Développer les marchés des capitaux de l'UE pour les PME: mission impossible?», *observations de l'ECMI* n° 46, 4 septembre 2017.



3.4. Le CESE a déjà indiqué dans plusieurs avis que «les politiques européennes en faveur des PME et les mécanismes de soutien en vigueur se caractérisent toujours par une approche bureaucratique et des règles administratives complexes, en dépit des efforts constants consentis au niveau de l'Union européenne pour réduire au minimum la charge administrative»<sup>(6)</sup>.

3.5. Le CESE a déjà exprimé son soutien à d'autres propositions visant à réduire la charge administrative liée à l'élaboration des prospectus pour tous les émetteurs, en particulier pour les PME, les émetteurs fréquents de valeurs mobilières et les émissions secondaires<sup>(7)</sup>. En outre, le CESE a expliqué que «si les prêts bancaires sont déjà une réalité, l'accès aux capitaux propres en tant qu'instrument financier, bien qu'également nécessaire, n'est pas suffisamment développé en Europe en raison de régimes fiscaux punitifs, du manque de culture en matière de capitaux propres, de la faible culture financière et de la fragmentation des régimes d'insolvabilité»<sup>(8)</sup>.

3.6. Le CESE est favorable à l'initiative de la Commission européenne visant à réduire la charge administrative pesant sur les PME en leur permettant d'avoir un accès plus facile aux marchés de capitaux et de diversifier leurs sources de financement. Le CESE soutient également l'objectif déclaré de la proposition qui consiste à accroître la liquidité des actions émises sur des marchés de croissance des PME.

3.7. Bien que les avantages pour les PME d'être cotées sur les marchés spécialisés soient évidents, et même si cela améliore et diversifie leurs possibilités de financement, les marchés publics de l'Union européenne ont des difficultés à attirer de nouveaux émetteurs et le nombre d'offres publiques initiales n'augmente pas de manière significative. Seules 3 000 sur plus de 20 millions de PME existantes sont cotées et, par rapport au niveau d'avant la crise financière, seule la moitié a fait l'objet d'une offre publique initiale. Le manque de liquidités sur ces marchés se traduit par une augmentation des coûts à charge des émetteurs pour lever des capitaux et par une réticence à investir de la part des détenteurs de capital. En conséquence, les intermédiaires de marché sont moins enclins à soutenir les petites entreprises cotées en bourse.

3.8. Le financement sur fonds propres est essentiel pour les entreprises innovantes qui créent de la valeur et de la croissance et, en particulier, pour les entreprises qui ont un profil risque-rendement élevé. Le financement sur fonds propres des phases d'amorçage et des premiers stades de développement d'une entreprise peut stimuler la création et le développement, tandis que d'autres instruments de fonds propres, tels que des plateformes spécialisées pour l'admission à la cote des PME, peuvent fournir des moyens financiers pour des PME innovantes et ayant des perspectives de croissance. En outre, le financement sur fonds propres est susceptible de convenir davantage que le financement par l'emprunt à des PME qui ne disposent pas de garanties suffisantes, qui ont des flux de trésorerie négatifs ou irréguliers ou qui ont besoin d'échéances plus longues pour que leurs investissements portent leurs fruits<sup>(9)</sup>.

3.9. Les marchés de l'Union européenne sont encore fragmentés et ils ne paraissent pas en mesure de supporter un grand nombre d'offres publiques initiales. L'Europe semble disposer d'une position forte pour ce qui est des entreprises innovantes de haute technologie en croissance, mais lorsque ces entreprises ont besoin d'investissements solides en capital, elles font généralement faillite. Par ailleurs, les entreprises à croissance rapide quittent souvent le marché de l'Union européenne en faveur des États-Unis, à la recherche de systèmes de stock-options plus accessibles.

3.10. Les sociétés cotées sont moins dépendantes des financements bancaires, peuvent accéder à une plus large base d'investissement et bénéficient d'une plus grande visibilité publique. Malgré cela, il faut s'efforcer davantage de mettre en place un cadre réglementaire qui facilite l'accès des petites et moyennes entreprises à l'épargne publique, notamment par la promotion du label «marché de croissance des PME». Il convient également de trouver un juste équilibre entre la protection des investisseurs et l'intégrité des marchés au moyen d'une réglementation appropriée.

3.11. Les PME dont les sources de financement sont diversifiées sont plus solides et plus compétitives, car elles bénéficient d'une diminution des coûts et de meilleures perspectives de développement. Cela permet de renforcer le marché du travail et d'offrir de meilleures perspectives aux demandeurs d'emploi, quel que soit leur niveau de formation.

3.12. Le CESE recommande à la Commission européenne d'envisager un assouplissement supplémentaire des règles et exigences relatives aux marchés de croissance des PME, de manière à mieux les différencier des marchés réglementés et à les rendre plus attractifs en tant que marchés de départ.

<sup>(6)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 15.

<sup>(7)</sup> JO C 177 du 18.5.2016, p. 9.

<sup>(8)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 20.

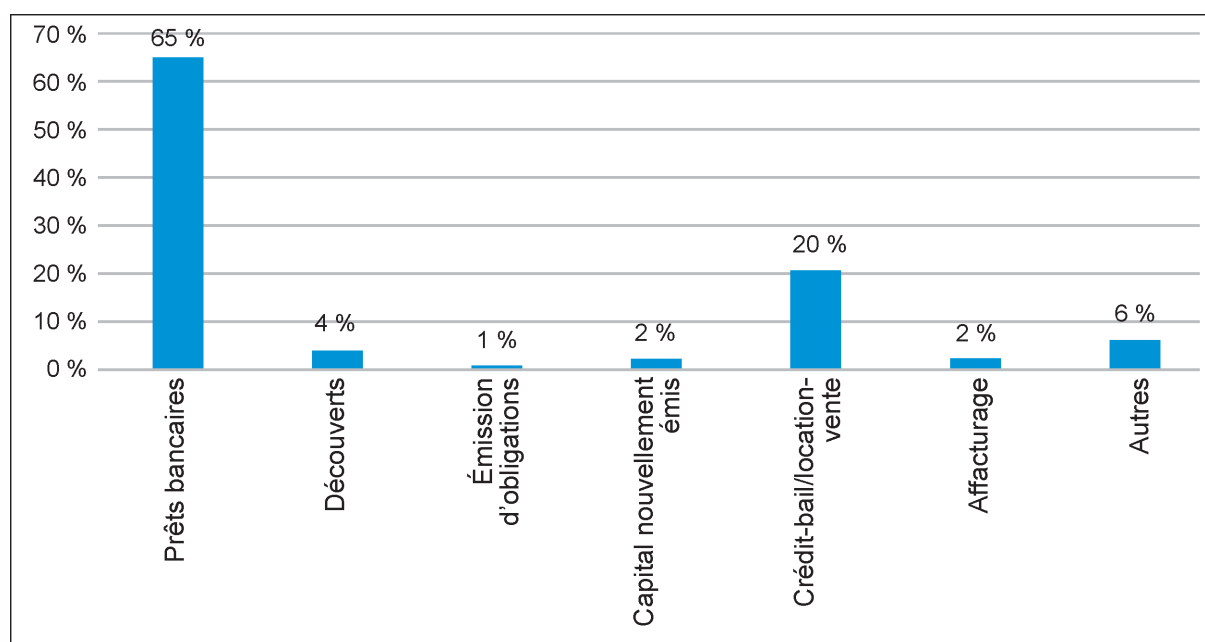
<sup>(9)</sup> Iota Kaousar Nassr et Gert Wehinger, «Opportunities and limitations of public equity markets for SMEs» (Perspectives et limites des marchés boursiers pour les PME), *Revue de l'OCDE: Tendances des marchés de capitaux*, volume 2015/1, p. 49.

#### 4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE soutient pleinement les efforts actuellement consentis en vue de faire des marchés de capitaux une solution de remplacement crédible pour le financement, dans le cadre du programme pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux. Toutefois, il semble peu probable que les initiatives actuelles se révèlent suffisantes pour réduire les obstacles considérables qui existent sur le marché. Il semble que les PME ne changent pas leurs habitudes en matière de financement. Davantage de mesures doivent dès lors être prises en ce sens. La Commission a reconnu que ces efforts ne constituent qu'une étape et non une solution complète à tous les défis des marchés des capitaux.

Tableau 2

**Types de financement que les PME souhaitent davantage voir dans l'offre de financement dans les trois prochaines années, UE à 28<sup>(10)</sup>**



4.2. Le CESE considère que les mesures proposées constituent un pas dans la bonne direction, même s'il reste à voir si elles permettront effectivement de réduire les coûts de mise en conformité, d'alléger les charges et de favoriser la liquidité sur les marchés dans la mesure où tous ces objectifs sont très ambitieux.

4.3. Le CESE estime que le faible nombre de PME qui ont accès au financement par le marché est également dû à l'absence de communication assurée à un niveau peu élevé. Les messages et les instruments disponibles au niveau de l'Union européenne n'atteignent pas le début de la chaîne (à savoir les PME qui sont ciblées). Plusieurs raisons peuvent expliquer cela, la plus importante résidant dans le manque de communication proactive et d'interaction de la part de Bruxelles vis-à-vis des États membres et des associations de PME, des partenaires sociaux ou des chambres de commerce. Le CESE a mis en garde à ce propos dans un précédent avis<sup>(11)</sup>, mais n'a vu aucune amélioration jusqu'à présent.

4.4. Par ailleurs, le faible nombre d'investisseurs institutionnels sur les marchés des actions et des obligations des PME peut s'expliquer par l'insuffisance des mesures d'incitation prévues pour ces investisseurs, en particulier en ce qui concerne les traitements fiscaux. Le CESE recommande à la Commission d'étudier cette possibilité.

4.5. Le CESE accueille favorablement la proposition de prolonger de deux jours le délai de publication des transactions effectuées par des personnes exerçant des responsabilités dirigeantes. Il s'agit d'un outil important pour préserver la transparence et la symétrie des jeunes marchés, mais le délai de trois jours constituait un obstacle majeur pour les PME. Le CESE est convaincu que la modification proposée conduira à une procédure plus rationnelle lors des périodes plus difficiles ou chargées pour les entreprises. Le CESE recommande à la Commission d'analyser les moyens de supprimer la charge administrative des entreprises et de la déplacer vers d'autres acteurs, tels que les autorités nationales compétentes.

<sup>(10)</sup> Apostolos Thomadakis, «Developper les marchés des capitaux de l'UE pour les PME: mission impossible?», *observations de l'ECMI* n° 46, 4 septembre 2017.

<sup>(11)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 15.

4.6. Le CESE a déjà soutenu pleinement les mesures visant à simplifier et à rationaliser les conditions relatives aux prospectus à publier en cas d'offre de valeurs mobilières sur les marchés réglementés, afin de les rendre plus rentables et plus utiles pour les investisseurs sous l'angle des informations qu'ils contiennent<sup>(12)</sup>. Toute nouvelle proposition qui contribue à la réalisation de cet objectif est plus que souhaitable. Compte tenu de la grande quantité d'informations que les entreprises sur les marchés de croissance des PME sont tenues de fournir en vertu du règlement sur les abus de marché et de la directive 2014/65/UE, le CESE considère qu'un transfert de prospectus simplifié est suffisant pour les entreprises évoluant vers un marché réglementé.

4.7. Par ailleurs, le CESE serait partisan d'une simplification progressive du prospectus en cas de transfert vers un marché réglementé pour les entreprises ayant été cotées pendant un nombre raisonnable d'années sur un marché de croissance des PME.

4.8. Le CESE se félicite de la proposition de ne tenir que des listes d'initiés permanents pour les sociétés cotées sur les marchés de croissance des PME, étant donné que le nombre de salariés ayant accès à des informations privilégiées est limité et varie peu. Cette mesure réduit fortement la charge administrative.

4.9. Le CESE approuve les modifications du système de sondage de marché, dans la mesure où les changements proposés faciliteront l'émission par les émetteurs des marchés de croissance des PME d'obligations d'entreprise. En ce qui concerne les justifications à fournir par ces émetteurs lorsque la publication d'informations privilégiées est différée, le CESE estime que les explications demandées par les autorités nationales compétentes sur une base ad hoc, à la suite de la notification par l'émetteur, ne devraient pas être trop détaillées ni trop normatives.

4.10. Le règlement sur les abus de marché entraîne des coûts administratifs et juridiques et peut être perçu par les émetteurs issus de pays non-membres de l'Union européenne comme un obstacle pour accéder à la cotation sur les marchés de l'Union. Le CESE recommande que d'autres modifications soient apportées pour adapter les exigences aux marchés de croissance des PME.

4.11. Si les contrats de liquidité sont les bienvenus, en particulier pour les marchés non développés, une proposition au niveau européen créerait des conditions de concurrence équitables sur la base desquelles les conditions locales pourraient être établies. Le CESE estime que le 29<sup>e</sup> régime des contrats de liquidité, sur lequel la Commission travaille actuellement, permettra aux émetteurs des marchés d'établir un contrat de liquidité soit sur la base de la législation nationale, lorsqu'elle existe, soit sur la base d'une réglementation européenne.

4.12. La proposition de la Commission représente une réelle avancée. Le CESE estime néanmoins que des analyses d'impact devraient être réalisées à intervalles réguliers, sur la base d'un accès étendu à des données non confidentielles et d'analyses fondées sur des indicateurs quantitatifs.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(12)</sup> JO C 177 du 18.5.2016, p. 9.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité»**

[COM(2018) 336 final — 2018/0168 (COD)]

(2018/C 440/13)

Rapporteur: **Christophe LEFÈVRE**

Consultation	Conseil, 6.6.2018 Parlement européen, 11.6.2018
Base juridique	Article 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	191/0/6

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement les propositions de la Commission au travers de la modification de directive «Assurance de responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité». Par contre, le Comité regrette que la Commission n'ait pas saisi l'occasion d'anticiper les évolutions liées aux véhicules autonomes, malgré les observations portées dans l'étude d'impact <sup>(1)</sup> accompagnant la proposition.

1.2. Concernant l'amélioration de la protection des victimes d'accidents de la circulation en cas d'insolvabilité de l'assureur, le Comité considère comme pertinente la proposition résultant de l'indemnisation des victimes par l'organisme de l'État membre du lieu de résidence de la victime. Toutefois, la Commission exclut le recours à l'organisme si la victime a directement saisi l'assureur ou engagé une action en justice. Dès lors, le Comité recommande que cette exclusion ne s'applique pas s'il survient entre-temps une défaillance économique (faillite, liquidation) de l'assureur ou si la victime autorise l'organisme à être subrogé du bénéfice des actions de recours, afin d'être indemnisée plus rapidement. Le Comité recommande que les niveaux de réparation (postes de préjudice) pratiqués soient ceux qui sont les plus favorables à la victime, entre ceux du pays où s'est produit l'accident et ceux du pays de résidence.

1.3. S'agissant de l'amélioration de la reconnaissance des relevés de sinistres, le Comité recommande de préciser le nom du conducteur mis en cause et son degré de responsabilité dans la survenance de l'accident (totale, partielle, ou nulle). Le Comité s'interroge sur le contenu de l'attestation dans le cadre d'une législation nationale qui couvrirait un véhicule quel que soit le conducteur, *versus* la législation qui prévoit d'assurer un véhicule avec un conducteur déclaré et tarifé en fonction du profil individuel de risque et de sinistralité, ou encore le titulaire du permis de conduire, quel que soit le véhicule utilisé. Le Comité demande à ce que la Commission impose la délivrance de supports sécurisés des attestations d'assurance et des relevés de sinistralité, et à ce qu'elle autorise, pour vérifier leur validité, l'utilisation d'une base de données interconnectée consultable par les forces de l'ordre.

1.4. Pour ce qui est des contrôles d'assurance pour lutter contre la conduite sans assurance, le Comité accueille favorablement la proposition d'utiliser les technologies de reconnaissance des plaques d'immatriculation pour contrôler, dans un dispositif national, les véhicules sans devoir les arrêter. En cas défaut de contrat d'assurance, le Comité recommande l'immobilisation du véhicule jusqu'à production d'un certificat d'assurance valide.

<sup>(1)</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-247-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

1.5. Au sujet de l'harmonisation des montants minimaux de couverture, le Comité recommande à la Commission de fixer une date finale d'achèvement de mise en place de seuils minimaux des indemnisations.

1.6. En ce qui concerne le champ d'application de la directive, le Comité reçoit favorablement la clarification relative à la notion de moyen de transport sur terrain public ou privé, à l'arrêt ou en mouvement, en dehors d'un usage exclusivement agricole des véhicules identifiés. Toutefois, il conviendra de garantir que les véhicules agricoles circulant sur la voie publique sont bien assujettis à la directive.

1.7. Enfin, sur la cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action, le Comité relève également que les propositions de la Commission vont bien dans le sens de la libre circulation des personnes et des biens, ainsi que des principes du marché intérieur garantissant la libre prestation de services et la liberté d'établissement des assureurs.

## 2. Contexte et introduction

2.1. La Commission propose une modification de la directive intitulée «Assurance de responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité», modifiant la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil <sup>(2)</sup>.

2.2. La Commission européenne vise à améliorer la protection actuellement insuffisante des victimes d'accidents impliquant des véhicules automoteurs, à réduire les différences de traitement dans l'Union européenne pour les preneurs d'assurance au regard du bonus/malus, et à intégrer les arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne intervenus depuis la mise en œuvre de la première directive de l'Union européenne sur l'assurance automobile adoptée en 1972.

2.3. La directive est un instrument juridique essentiel au bon fonctionnement du marché unique en matière de liberté de circulation, sur la base d'une prime unique, sans devoir souscrire de contrat d'assurance supplémentaire pour circuler dans un autre État membre; elle vise aussi à garantir un degré élevé de convergence en ce qui concerne la protection des victimes d'accidents de la route.

2.4. La législation est basée sur le système international de carte verte ne relevant pas de l'Union européenne et auquel ont adhéré 48 pays. Les principaux éléments de la directive 2009/103/CE sont:

- l'obligation pour les véhicules automoteurs d'avoir un contrat d'assurance automobile couvrant la responsabilité civile vis-à-vis des tiers et valable dans toute l'Union européenne sur la base d'une prime unique,
- des montants minimaux de couverture que ces contrats d'assurance doivent obligatoirement fournir (les États membres pouvant imposer une couverture plus importante au niveau national),
- l'interdiction pour les États membres de procéder à des contrôles systématiques portant sur l'assurance des véhicules qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre,
- l'obligation pour les États membres de créer des fonds de garantie pour l'indemnisation des victimes d'accidents causés par des véhicules non assurés ou non identifiés,
- la protection des victimes d'accidents impliquant des véhicules automoteurs dans un État membre autre que leur État membre de résidence («victimes accidentées à l'étranger»),
- le droit pour les preneurs d'assurance d'obtenir de leur assureur un historique de leurs sinistres sur les cinq dernières années.

2.5. Dans le cadre du programme de travail de la Commission pour 2016 et du plan d'action relatif aux services financiers de mars 2017, une évaluation <sup>(3)</sup> de la directive 2009/103/CE a été menée en 2017 et deux jugements de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont été rendus la même année. Ces éléments ont conduit la Commission à se positionner.

<sup>(2)</sup> JO L 263 du 7.10.2009, p. 11.

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3714481\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3714481_en)

### 2.5.1. Amélioration de la protection des victimes d'accidents de la circulation en cas d'insolvabilité de l'assureur

2.5.1.1. La Commission propose le mandatement d'un organisme dans chaque État membre pour indemniser les personnes lésées, résidant habituellement sur leur territoire, au moins dans les limites de l'obligation d'assurance, pour les dommages corporels ou matériels causés par un véhicule assuré, en l'absence de réponse motivée dans un délai de 3 mois aux éléments invoqués lors d'une demande d'indemnisation, ou en cas de faillite ou de liquidation de l'organisme d'assurance ou de réassurance. Sauf si la victime a déjà présenté une demande directement à l'assureur ou engagé une action en justice qui serait en instance.

2.5.1.2. La Commission prévoit que cet organisme puisse se faire rembourser auprès de l'organisme du pays du responsable.

### 2.5.2. Amélioration de la reconnaissance des relevés de sinistres, notamment dans un contexte transfrontière

2.5.2.1. La directive impose la délivrance d'un relevé de la sinistralité du contrat d'assurance automobile sur les cinq dernières années. Les assureurs ne sont pas tenus de le prendre en considération lors du calcul des primes.

2.5.2.2. La Commission recommande de normaliser le contenu et la forme de ces relevés qui devraient préciser les éléments permettant d'adapter les tarifs en fonction de la sinistralité et de sécuriser l'attestation.

### 2.5.3. Contrôles d'assurance pour lutter contre la conduite sans assurance

2.5.3.1. La Commission recommande l'utilisation des technologies de reconnaissance des plaques d'immatriculation pour contrôler les véhicules sans les arrêter, dans le cadre d'un système général de contrôle national, procédure qui n'interfère pas avec la libre circulation des personnes et des véhicules.

2.5.3.2. La Commission précise que cette vérification de l'assurance des véhicules à leur entrée sur le territoire national impose un échange de données entre États membres.

### 2.5.4. Harmonisation des montants minimaux de couverture

2.5.4.1. La Commission constate en outre que les niveaux d'indemnisation minimaux sont disparates suivant les pays, du fait notamment de n'avoir pas ajusté ces niveaux lors de la période transitoire. La Commission recommande l'harmonisation des montants minimaux de couverture, chaque État membre étant cependant en capacité d'imposer des seuils plancher supérieurs.

### 2.5.5. Champ d'application de la directive

2.5.5.1. Intégrant trois arrêts de la CJUE <sup>(4)</sup>, la Commission précise le champ d'application de l'obligation d'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automoteurs, excluant les accidents dans lesquels le véhicule a été utilisé pour un usage exclusivement agricole: toute activité conforme à la fonction habituelle d'un véhicule comme moyen de transport sur voie publique ou terrain privé, que le véhicule soit à l'arrêt ou en mouvement.

## 2.6. Cohérence avec les autres politiques de l'Union

2.6.1. La Commission relève que ses propositions vont dans le sens de la libre circulation des personnes et des biens, des principes du marché intérieur garantissant la libre prestation de services et la liberté d'établissement des assureurs.

## 3. Observations

3.1. Le CESE accueille favorablement les propositions de la Commission au travers de la modification de la directive «Assurance de responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité». Elle résulte du retour d'expérience prévu dans le cadre législatif, mais aussi d'analyse d'impacts et de consultations publiques ou encore de l'intégration de la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

### 3.2. Amélioration de la protection des victimes d'accidents de la circulation en cas d'insolvabilité de l'assureur

3.2.1. Le Comité considère comme pertinente la proposition d'indemnisation des victimes par l'organisme de résidence de l'État membre, pour pallier la carence des assureurs, ou en cas d'absence de réponse motivée dans un délai raisonnable, et accueille favorablement le fait que l'organisme de résidence de la victime puisse effectuer un recours financier auprès de l'organisme du pays tiers de l'assuré responsable.

<sup>(4)</sup> Arrêts Vnuk (2014 C-162/13), Rodrigues de Andrade (2017 C-514/16) et Torreiro (2017 C-334/16).



3.2.2. Considérant qu'elle exclut cependant que l'organisme gestionnaire indemnise la victime si elle a directement saisi l'assureur, ou si une procédure judiciaire est en cours, le Comité recommande que cette exclusion ne s'applique pas dans les cas de figure suivants:

- s'il survient entre-temps une défaillance de l'assureur (faillite, liquidation),
- lors d'un retrait d'agrément des autorités de contrôle,
- si la victime autorise l'organisme à être subrogé du bénéfice des actions de recours, afin d'être indemnisée très rapidement.

Le Comité recommande que les niveaux de réparation (postes de préjudice) pratiqués soient ceux qui sont les plus favorables à la victime, entre ceux du pays où s'est produit l'accident et ceux du pays de résidence.

### 3.3. *Amélioration de la reconnaissance des relevés de sinistres, notamment dans un contexte transfrontière*

3.3.1. Le Comité accueille favorablement de rendre systématique la délivrance d'un relevé d'information normalisé, attestant l'existence ou non de sinistres portant sur les cinq dernières années.

3.3.2. Le Comité recommande de préciser en outre le nom du conducteur mis en cause, ainsi que son degré de responsabilité dans la survenance de l'accident (totale, partielle, ou nulle).

3.3.3. Le Comité s'interroge sur le contenu de l'attestation dans le cadre d'une législation nationale qui couvrirait un véhicule quel que soit le conducteur, *versus* la législation qui prévoit d'assurer un véhicule avec un conducteur déclaré et tarifé en fonction du profil individuel de risque et de sinistralité, ou encore le titulaire du permis de conduire, quel que soit le véhicule utilisé.

3.3.4. Le Comité s'interroge toutefois sur la situation née des véhicules à moteur dépourvus de conducteurs, ou éventuellement sur la notion de «conducteur» en responsabilité lorsque le véhicule à moteur est piloté à distance.

3.3.5. Le Comité relève que la Commission n'envisage pas de légiférer à propos de la fraude documentaire liée aux relevés de sinistralité ou aux attestations d'assurance.

3.3.6. Le Comité demande à ce que la Commission impose la délivrance de supports sécurisés des attestations d'assurance et des relevés de sinistralité, et à ce qu'elle autorise, pour vérifier leur validité, l'utilisation d'une base de données interconnectée consultable par les forces de l'ordre.

3.3.7. Le Comité relève que la Commission n'évoque pas le financement de la mise en place de ces systèmes d'interconnexion transfrontaliers.

### 3.4. *Contrôles d'assurance pour lutter contre la conduite sans assurance*

3.4.1. Le Comité accueille favorablement la proposition d'utiliser les technologies de reconnaissance des plaques d'immatriculation pour contrôler les véhicules sans les arrêter, dès lors que les contrôles effectués s'inscrivent dans le cadre d'un système national général de contrôles, qu'ils ne sont pas discriminatoires et qu'ils n'imposent pas d'arrêter le véhicule.

3.4.2. En revanche, la Commission est muette sur le sort des véhicules ainsi détectés comme non protégés par un contrat d'assurance. Le Comité recommande l'immobilisation du véhicule jusqu'à production d'un certificat d'assurance valide ou avec une date de fin de période de validité datant de moins d'un mois.

3.4.3. La Commission précise que cette vérification de l'assurance des véhicules à leur entrée sur le territoire national impose un échange de données entre États membres, et qu'il faut garantir les droits, libertés et intérêts légitimes des personnes concernées par ces données au titre du règlement général pour la protection des données (RGPD).

3.4.4. La Commission est cependant muette sur l'opérateur gestionnaire, ainsi que sur le financement des coûts de mise en place et de gestion d'une base de données interconnectée des contrats d'assurance valide ou invalides.

### 3.5. Harmonisation des montants minimaux de couverture

3.5.1. Le Comité rejoint l'analyse de la Commission relative aux seuils minimaux disparates et surtout non conformes, car inférieurs aux seuils prévus par la directive dans près de la moitié des États membres de l'Union européenne.

3.5.2. Au-delà de la simple recommandation d'harmonisation des seuils <sup>(5)</sup>, le Comité recommande à la Commission de fixer une date finale de mise en place qui peut être fin 2019 pour achever la mise en place de seuils minimaux des indemnisations, alors que le délai est déjà dépassé.

3.5.3. Le Comité recommande que les niveaux de réparation (postes de préjudice) pratiqués soient ceux qui sont les plus favorables à la victime, entre ceux du pays où s'est produit l'accident et ceux du pays de résidence.

### 3.6. Champ d'application de la directive

3.6.1. Le Comité accueille favorablement la clarification relative à la notion de moyen de transport sur terrain public ou privé, à l'arrêt ou en mouvement, excluant l'usage exclusivement agricole. Toutefois, il conviendra de garantir que les véhicules agricoles circulant sur la voie publique sont bien assujettis à la directive.

### 3.7. Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

3.7.1. Le Comité relève également que les propositions de la Commission vont dans le sens de la libre circulation des personnes et des biens, et qu'elles sont conformes aux principes du marché intérieur garantissant la libre prestation de services et la liberté d'établissement des assureurs.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

---

<sup>(5)</sup> Directive 84/5/CEE, modifiée par la directive 2005/14/CE.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux prescriptions applicables à la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, en ce qui concerne leur sécurité générale et la protection des occupants des véhicules et des usagers vulnérables de la route, modifiant le règlement (UE) 2018/... et abrogeant les règlements (CE) n° 78/2009, (CE) n° 79/2009 et (CE) n° 661/2009»**

[COM(2018) 286 final — 2018/0145 COD]

(2018/C 440/14)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Consultation	Parlement européen, 28.5.2018 Conseil, 4.6.2018
Base juridique	Article 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	193/1/2
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Au cours des dernières décennies, la sécurité routière dans l'Union européenne s'est considérablement améliorée grâce au renforcement du code de la route, des prescriptions relatives au comportement des conducteurs et des conditions de travail et de formation des chauffeurs professionnels, à l'amélioration des infrastructures routières et des performances des services d'intervention d'urgence, et au durcissement des exigences législatives de l'Union européenne (UE) concernant la sécurité des véhicules, auxquelles l'industrie automobile a toujours su répondre par des solutions techniques innovantes.

1.2. Néanmoins, le nombre de personnes tuées sur les routes de l'Union reste largement supérieur à l'objectif que l'UE s'est fixé dans le livre blanc sur les transports de 2011, notamment se rapprocher de l'objectif «zéro décès» à l'horizon 2050, et réduire de moitié le nombre d'accidents mortels sur les routes d'ici à 2020.

1.3. La plupart des accidents de la route sont exclusivement la conséquence d'une erreur humaine, liée le plus souvent à une vitesse excessive, la distraction ou encore une conduite en état d'ivresse. Il faudra donc davantage encourager, voire même contraindre les citoyens de l'UE à assumer la responsabilité première de leur propre sécurité et de celle des autres usagers de la route au sein de l'Union, en adoptant un comportement approprié.

1.4. Il convient donc d'adopter une approche intégrée en matière de sécurité routière, portant sur le comportement des conducteurs, les conditions de travail et les compétences des chauffeurs professionnels, et les infrastructures. Les systèmes de sécurité embarqués à bord des véhicules, capables de prévenir ou de corriger des erreurs humaines, constituent également un autre facteur de sécurité déterminant.

1.5. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de ce que la Commission entende rendre obligatoire, pour tous les véhicules, un nouvel éventail de mesures de sécurité avancées sous la forme d'équipements standard pour les véhicules routiers, notamment des systèmes de surveillance de la pression des pneumatiques, d'adaptation intelligente de la vitesse, de surveillance de la somnolence et de l'attention du conducteur, de reconnaissance de distraction, de détection en marche arrière, de signal d'arrêt d'urgence et de freinage d'urgence.

1.6. Le CESE approuve également que les poids lourds et les autobus soient obligatoirement équipés d'un système de détection et d'avertissement de la présence d'usagers vulnérables de la route à proximité immédiate de l'avant et du côté droit du véhicule, qu'ils soient conçus et construits de façon à améliorer la visibilité des usagers vulnérables de la route depuis le siège du conducteur et dotés d'un système d'avertissement de déviation de trajectoire. Il salue en outre l'obligation supplémentaire de concevoir et de construire des autobus qui soient aussi accessibles aux personnes à mobilité réduite, y compris les personnes en fauteuil roulant.

1.7. Par contre, il se demande pourquoi la Commission n'impose pas d'éthylomètre antidémarrage et se limite à prévoir la simple facilitation de l'installation d'un tel dispositif. Le CESE estime que la pose d'un éthylotest doit être une obligation et non une option.

1.8. En outre, le CESE recommande de prévoir un enregistreur d'événement (accident) également pour les camions, poids lourds et autobus, dans la mesure où, même si les tachygraphes fournissent déjà une partie des données sur la conduite, ils ne mémorisent pas les données cruciales pendant et après un accident.

1.9. Enfin, le CESE regrette que les systèmes de sécurité plus stricts que ceux imposés par la législation européenne, que des constructeurs installent sur base volontaire, se limitent souvent aux modèles du haut de gamme, au détriment de modèles moins chers, dépourvus de mesures de sécurité avancées non obligatoires. Il s'ensuit que les citoyens de l'UE n'ont pas tous accès à des voitures présentant un niveau de sécurité équivalent. Pour y remédier, le CESE recommande à la Commission européenne d'imposer, s'agissant du règlement à l'examen comme en règle générale, l'adaptation des normes européennes à l'évolution technologique dans des délais plus courts.

1.10. Ceci vaut également pour les poids lourds et les autobus, notamment en ce qui concerne le système de détection et d'avertissement de la présence d'usagers à proximité immédiate de l'avant et du côté droit du véhicule, dont l'installation est bien prévue par la proposition de règlement à l'examen mais devrait également être rendue obligatoire dans des délais plus courts.

## 2. Introduction

2.1. Au cours des dernières décennies, la sécurité routière s'est sensiblement améliorée, essentiellement grâce à des systèmes de sécurité avancés embarqués à bord des voitures, à l'amélioration des infrastructures routières, au renforcement des règles du code de la route, à des campagnes de sensibilisation des conducteurs, et à la rapidité et la compétence des services d'intervention d'urgence.

2.2. Toutefois, des différences substantielles persistent entre les différents États membres, et ce malgré les efforts de la Commission européenne qui, par le biais de ses différents programmes et orientations, cherche à harmoniser les règles de sécurité dans toute l'Union européenne.

2.3. Ainsi, par exemple:

- la signalisation routière et l'âge minimal de conduite ne sont pas partout les mêmes;
- l'utilisation d'un téléphone portable au volant à l'aide d'un kit «mains libres» est autorisée dans certains pays;
- le taux d'alcoolémie autorisé varie, selon les États membres, entre une tolérance zéro et une certaine approche permissive;
- les limitations de vitesse diffèrent;
- les équipements de sécurité requis pour les cyclistes (casque) et les automobilistes (gilet de sécurité fluorescent, triangle de signalisation du danger, trousse de premier secours, extincteur) ne sont pas les mêmes partout.

2.4. En 2017, le nombre de personnes tuées sur les routes de l'UE s'est établi à 25 300, soit une baisse de 2 % sur un an <sup>(1)</sup>, ce qui reste toutefois largement insuffisant pour réduire significativement le nombre de décès de la route <sup>(2)</sup>, afin de se rapprocher de l'objectif «zéro décès» dans les transports routiers à l'horizon 2050.

2.5. Environ 135 000 personnes ont été gravement blessées l'année dernière <sup>(3)</sup>, dont beaucoup de piétons, cyclistes et motocyclistes, considérés comme des usagers particulièrement «vulnérables» par la Commission.

2.6. Selon la Commission européenne, le coût socio-économique des accidents de la route est estimé à 120 milliards d'EUR par an (traitements médicaux, incapacité de travail, etc.).

<sup>(1)</sup> Communiqué de presse de la Commission du 10 avril 2018 IP/18/2761.

<sup>(2)</sup> Communiqué de presse de la Commission du 10 avril 2018 IP/18/2761.

<sup>(3)</sup> Communiqué de presse de la Commission du 10 avril 2018 IP/18/2761.

### 3. Proposition de la Commission

3.1. L'initiative à l'examen fait partie du troisième paquet sur la mobilité consacré à «L'Europe en mouvement», qui entend rendre la mobilité européenne plus sûre et plus accessible, l'industrie européenne plus compétitive et les emplois européens plus sûrs, et aboutir à une meilleure adaptation à l'impératif de la lutte contre le changement climatique, notamment par un renforcement des prescriptions relatives aux dispositifs de sécurité dans les véhicules routiers.

3.2. Les dispositions actuelles relatives à la procédure de réception de l'UE par type de voiture dans le cadre de la protection des piétons et de la sécurité de l'hydrogène étant, dans une large mesure, dépassées par les évolutions technologiques, les règlements (CE) n° 78/2009 (protection des piétons), (CE) n° 79/2009 (véhicules à moteur fonctionnant à l'hydrogène) et (CE) n° 661/2009 (prescriptions pour l'homologation relatives à la sécurité générale des véhicules à moteur) sont abrogés et remplacés par les dispositions équivalentes des règlements de l'ONU et leurs amendements en faveur desquels l'Union a voté ou que l'Union applique, conformément à la décision 97/836/CE.

3.3. Dans l'ensemble, le champ du règlement sur la sécurité générale des véhicules (RSG) est conservé, mais, au niveau des dispositifs de sécurité actuellement applicables aux véhicules avec des exemptions correspondantes, le champ d'application est étendu, de manière à couvrir toutes les catégories de véhicules et à supprimer les actuelles exemptions liées aux SUV (*sport utility vehicle*) et aux camionnettes.

3.4. Le projet de règlement énonce les prescriptions techniques générales applicables à la réception par type des véhicules, systèmes, composants et entités techniques distinctes et fournit une liste de domaines de la sécurité pour lesquels des règles détaillées sont développées (ou doivent être développées) plus avant dans la législation dérivée. Tous les règlements de sécurité routière de l'ONU applicables sur une base obligatoire dans l'UE sont repris dans une annexe au projet de règlement sous avis.

3.5. La présente proposition prévoit également d'habiliter la Commission à définir des règles et des prescriptions techniques détaillées par des actes délégués.

3.6. L'actuel champ d'application de l'obligation d'équiper les voitures particulières d'un système de surveillance de la pression des pneumatiques est étendu à toutes les catégories de véhicules.

3.7. Une série de dispositifs de sécurité avancés, tels que l'adaptation intelligente de la vitesse, les systèmes de surveillance de la somnolence et de l'attention du conducteur ou de reconnaissance de distraction, la détection en marche arrière, le signal d'arrêt d'urgence, la facilitation de l'installation d'un éthylomètre anti-démarrage, et le système avancé de freinage d'urgence sont rendus obligatoires pour tous les véhicules.

3.8. Les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers devront, en outre, être équipés:

- d'un enregistreur de données d'événement (d'accident),
- d'un système de maintien de trajectoire, et
- d'une protection frontale conçue et construite de façon à offrir aux usagers vulnérables de la route une zone étendue de protection contre les chocs de la tête.

Les camions et poids lourds (catégories N<sub>2</sub> et N<sub>3</sub>) et les autobus (catégories M<sub>2</sub> et M<sub>3</sub>) doivent être équipés:

- d'un système de détection et d'avertissement de la présence d'usagers vulnérables de la route se trouvant à proximité immédiate de l'avant et du côté droit du véhicule et être conçus et construits de façon à améliorer la visibilité des usagers vulnérables de la route depuis le siège du conducteur, et
- d'un système d'avertissement de déviation de trajectoire.

Les autobus doivent, en plus, être conçus et construits de manière à être accessibles aux personnes à mobilité réduite, y compris les personnes en fauteuil roulant.

Les véhicules fonctionnant à l'hydrogène doivent être conformes aux prescriptions reprises dans l'annexe V du règlement à l'examen.

En ce qui concerne les véhicules automatisés, des règles et des prescriptions techniques détaillées de sécurité doivent être développées plus avant, afin de servir de base au déploiement de véhicules automatisés.

#### 4. Remarques générales

4.1. Le CESE félicite la Commission pour sa démarche visant à rendre obligatoire un nouvel éventail de mesures de sécurité avancées en tant qu'équipements standard pour les véhicules routiers. Il tient toutefois à rappeler qu'en plus des révisions des standards minimums obligatoires pour les nouvelles voitures vendues sur le marché européen, il faut davantage encourager les citoyens de l'UE, voire même les contraindre à assumer, par un comportement approprié, la responsabilité première de leur propre sécurité et de celle des autres usagers de la route dans l'UE.

4.2. À elles seules, les nouvelles mesures relatives aux dispositifs de sécurité à bord des véhicules, aussi utiles et indispensables soient-elles, risquent de n'avoir qu'un effet limité sur la réduction visée des accidents graves de la route, en l'absence d'autres mesures complémentaires en matière de comportements des usagers, de conditions de travail et de compétence des chauffeurs professionnels, et d'infrastructures routières. La persistance d'un nombre élevé d'accidents de la route qui se traduit par un nombre élevé de décès et de blessures graves exige un ajustement supplémentaire dynamique de la politique de sécurité routière dans le cadre duquel, en plus du renforcement des prescriptions relatives aux dispositifs de sécurité dans les véhicules routiers et des mesures préventives, des mesures dissuasives envers tous ceux qui ne respectent pas les règles et mettent en danger leur vie et celle d'autrui sont également prises.

4.3. Le CESE estime que, même si on doit promouvoir les technologies d'interactions entre les conducteurs, ainsi que les systèmes de transport intelligents (STI), on ne peut pas s'attendre à ce que la mobilité du futur, notamment des systèmes de transports intelligents et de conduite entièrement automatisée, parvienne, à court et moyen terme, à relever les défis qui se posent actuellement.

4.4. Selon la Commission, le cadre révisé sera mieux adapté pour améliorer la protection des usagers vulnérables de la route. L'article 3, paragraphe 1 du règlement à l'examen définit l'usager vulnérable comme un «usager de la route qui utilise un véhicule à moteur à deux roues ou un usager de la route non motorisé, notamment un cycliste ou un piéton». Le CESE estime que cette définition ne couvre pas forcément toutes les catégories «à haut risque», entre autres les personnes qui présentent une fragilité intrinsèque liée à leur âge (enfants, personnes âgées) ou à un handicap.

4.5. Il est notoire que les risques encourus par les usagers de la route sont principalement dus au comportement des conducteurs (excès de vitesse, abus d'alcool ou de stupéfiants, utilisation d'appareils électroniques portables pendant la conduite d'un véhicule, moments de distraction, état physique des conducteurs, temps de conduite trop long, non-respect des temps de repos) et aux infrastructures inappropriées (manque d'aménagements réservés aux piétons, manque d'éclairage adapté aux situations).

4.6. Le CESE approuve donc que, pour prévenir une partie de ces dangers, la Commission impose l'installation systématique dans les nouvelles voitures:

- d'un système de régulation adaptative et d'adaptation intelligente de la vitesse encourageant, outre l'aspect sécurité, une conduite favorisant une économie de carburant et, partant, une réduction de la pollution,
- d'un système de contrôle de la pression des pneumatiques,
- de systèmes avancés de surveillance de la somnolence du conducteur et de la reconnaissance de distraction.

4.7. Par contre, il se demande pourquoi la proposition de règlement n'impose pas d'éthylomètre antidémarrage et se limite à prévoir la facilitation de l'installation d'un tel dispositif. Selon une étude du «Verband der TÜV e.V.»<sup>(4)</sup>, 11 % des accidents en 2016 étaient dus à des chauffeurs reconnus comme étant en état d'ébriété. Sachant que le nombre de cas de conduite en état d'ébriété non détectée se situe dans un rapport de 1 pour 600, le nombre d'accidents découlant de l'abus d'alcool est estimé à plus de 25 %. Le CESE estime que la pose d'un éthylotest ne devrait pas se limiter aux récidivistes dont le permis est suspendu par l'arrêt d'un tribunal pour conduite en état d'ébriété ou sous l'effet de stupéfiants, mais être obligatoire de manière générale.

4.8. Le CESE recommande de prévoir un enregistreur d'événement (accident) également pour les camions et autobus, dans la mesure où, même si les tachygraphes de ces véhicules fournissent déjà une partie des données sur la conduite, ils ne mémorisent pas les données cruciales pendant et après un accident.

4.9. Selon l'étude d'impact de la Commission, en annexe à la proposition de règlement à l'examen, sur une période de seize ans, l'introduction des nouveaux dispositifs de sécurité sous avis devrait contribuer à réduire de respectivement 24 794 et 140 740 le nombre des décès et des blessures graves. Le CESE se demande si de telles estimations, chiffrées à une unité près, ne risquent pas d'être considérées comme peu crédibles, et de porter atteinte à la valeur ajoutée de l'ensemble de l'étude d'impact.

<sup>(4)</sup> [https://etsc.eu/wp-content/uploads/5\\_VdTÜV\\_DeVol\\_Brussels.PPT\\_17.06.18.pdf](https://etsc.eu/wp-content/uploads/5_VdTÜV_DeVol_Brussels.PPT_17.06.18.pdf)



4.10. Enfin, le CESE attire l'attention sur le fait que les constructeurs mettent au point, sur base volontaire, des véhicules bénéficiant de normes de sécurité plus élevées que celles imposées par la législation européenne. Malheureusement ces améliorations se limitent souvent aux modèles du haut de gamme vendus sur les principaux marchés des États membres, au détriment de modèles moins chers, dépourvus de mesures de sécurité avancées non obligatoires. Il s'ensuit que les citoyens de l'UE n'ont pas tous accès à des voitures présentant un niveau de sécurité équivalent. Pour y remédier, le CESE recommande à la Commission européenne d'imposer l'adaptation des normes européennes à l'évolution technologique dans des délais plus courts.

Ceci vaut également pour les poids lourds et autobus, notamment en ce qui concerne le système de détection et d'avertissement de la présence d'usagers à proximité immédiate de l'avant et du côté droit du véhicule (angle mort), dont l'installation devrait également être rendue obligatoire dans des délais plus courts.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil complétant la législation de l'Union européenne en matière de réception par type en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union»**

[COM(2018) 397 final — 2018/0220 (COD)]

(2018/C 440/15)

Rapporteur: **Séamus BOLAND**

Saisine	Parlement européen, 2.7.2018 Conseil, 3.7.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	198/0/7

## 1. Conclusions

1.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission européenne relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil complétant la législation de l'Union européenne en matière de réception par type en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union.

1.2. Le CESE estime que la proposition est axée sur les mesures pratiques nécessaires pour affronter les conséquences réelles qui, tant pour le secteur de la construction et de la distribution de véhicules que pour les consommateurs, découleront des inévitables modifications juridiques qui seront apportées à la certification de la réception par type par les autorités britanniques sur la base de la législation de l'Union européenne.

1.3. Dans ce contexte, le CESE estime que cette proposition devrait servir de modèle pour de nombreux autres accords similaires qui seront nécessaires à la suite du retrait du Royaume-Uni.

1.4. Le CESE recommande que l'accord portant sur la proposition à l'examen reconnaisse la nécessité de prévoir un délai raisonnable avant que le nouveau système soit pleinement mis en œuvre. D'une manière générale, la date butoir fixée pour le retrait, soit le 29 mars, est trop restrictive et devrait être reportée selon des dispositions convenues entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

1.5. Le CESE admet que, une fois que le Royaume-Uni cessera d'être un État membre de l'Union, les autorités de réception par type du Royaume-Uni ne pourront plus certifier les véhicules au titre de la législation de l'Union européenne et que les constructeurs ayant leur siège au Royaume-Uni devront obtenir l'homologation d'une des 27 autorités de réception par type situées dans l'Union européenne. Constatant que le gouvernement britannique estime que son autorité de réception par type devrait être reconnue comme telle sur le plan international, le CESE recommande que ce point soit clarifié pour éviter toute confusion.

1.6. Le CESE fait observer que la proposition à l'examen sera mise en œuvre dans le cadre des paramètres fixés dans l'accord de retrait, tel qu'il sera négocié globalement. Il recommande dès lors que la proposition n'y soit en aucune façon vidée de sa substance.

1.7. Le CESE note que, au niveau de l'Union européenne, il y aura probablement des changements et des modifications apportées aux directives en raison des nouvelles technologies, de nouvelles informations, etc. Il recommande par conséquent de laisser dans les accords une marge de souplesse nécessaire afin que des négociations appropriées puissent avoir lieu.

1.8. Le CESE recommande que tous les accords globaux sur les échanges commerciaux, ainsi que celui sur le retrait de l'Union, tiennent compte de l'immense marché qui existe dans l'Union européenne et au Royaume-Uni et que tous les accords veillent à ce qu'il n'y ait pas de perturbation de ce marché qui puisse avoir des conséquences négatives.

1.9. Le CESE recommande vivement que les systèmes d'information et les dispositifs de formation et de conseil nécessaires soient dotés de ressources suffisantes et soient mis, en toute transparence, à la disposition de tous les segments du secteur, y compris les consommateurs et les parties prenantes dans le domaine de l'environnement.

1.10. Le CESE marque son accord avec l'idée que, si les «droits fondamentaux» ne sont pas directement concernés par cette proposition, les droits des consommateurs seront toujours un sujet de préoccupation, et il recommande dès lors que ce principe soit pris en compte tout au long de la mise en œuvre.

## 2. Généralités

2.1. Le 23 juin 2016, à l'occasion d'un référendum sur son adhésion à l'Union européenne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manifesté sa décision de sortir de l'Union européenne. Cette décision s'applique également à Gibraltar.

2.2. Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié à l'Union européenne son intention de la quitter, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Une fois cet article activé, un processus de négociation sur la cessation d'adhésion a été mis en place, l'objectif étant d'assurer la gestion efficace des nouvelles dispositions juridiques complexes.

2.3. Une fois qu'un accord aura été adopté, il est prévu qu'à compter du 30 mars 2019, le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'Union européenne et deviendra un pays tiers, à moins que ledit accord ne propose une nouvelle date d'entrée en vigueur.

2.4. Il est admis qu'avec le retrait du Royaume-Uni, il sera nécessaire de résoudre de nombreuses questions pratiques ayant trait aux réglementations européennes en matière de biens et services. En particulier, les autorités de réception par type basées en Grande-Bretagne ne joueront plus de rôle de régulateur au sein de l'Union européenne à compter de la date du retrait. Cela a également des conséquences pour les réglementations existantes et futures portant sur les marchandises, y compris celles ayant déjà fait l'objet d'une homologation.

2.5. Toutefois, il convient de noter que la position exacte du Royaume-Uni en ce qui concerne l'autorité britannique de réception par type dépendra de l'accord global qui est toujours en cours de négociation.

2.6. Parmi les nombreuses conséquences, il faudra compter avec l'interruption de diverses chaînes d'approvisionnement de produits, qui sont précisément ajustées pour livrer des biens en temps utile et avec un bon rapport coût-efficacité dans tous les États membres, y compris le Royaume-Uni.

2.7. Par ailleurs, la proposition tient pleinement compte de la nécessité de maintenir l'ensemble des normes de qualité et de garantir que les normes environnementales et liées aux consommateurs ne soient pas affaiblies.

2.8. Cette proposition pourrait facilement servir de modèle à d'autres accords similaires et, dans ce contexte, il est indispensable qu'elle recueille le soutien de toutes les parties prenantes ainsi que du grand public.

2.9. Il est déclaré, dans la proposition à l'examen, qu'elle n'a aucune incidence sur la protection des droits fondamentaux. Toutefois, le CESE fait observer qu'une évolution des structures réglementaires touchant aux biens a toujours une incidence sur les consommateurs.

2.10. Le présent avis se concentrera sur la situation concernant le système de réception par type des moteurs automobiles, des véhicules utilisés pour le transport de marchandises, ainsi que des moteurs utilisés dans les engins non mobiles.

## 3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1. La proposition de la Commission vise à intervenir sur le cadre législatif de l'Union européenne qui régit le système de réception par type, étant donné qu'il couvre un certain nombre de produits et ne s'appliquera plus au Royaume-Uni lorsque celui-ci cessera d'appartenir à l'Union.

3.2. Plus précisément, et sous réserve des dispositions transitoires qui pourront figurer dans l'accord de retrait, la proposition de la Commission mentionne les textes législatifs suivants en tant qu'ils seront concernés:

- la directive 2007/46/CE concernant la réception par type des véhicules à moteur et de leurs remorques (remplacée par un règlement applicable à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020),
- le règlement (UE) n° 168/2013 concernant la réception par type des véhicules à deux et trois roues et des quadricycles,
- le règlement (UE) n° 167/2013 concernant la réception par type des véhicules agricoles et forestiers,
- le règlement (UE) 2016/1628 concernant la réception par type des moteurs destinés aux engins mobiles non routiers.

3.3. La proposition précise également que l'actuelle autorité de réception du Royaume-Uni ne sera plus en mesure d'exercer ce rôle au titre de la législation de l'Union européenne. Par conséquent, afin de garantir qu'ils respectent toujours la législation européenne et de conserver l'accès aux marchés de l'Union, les constructeurs ayant obtenu des agréments au Royaume-Uni devront obtenir de nouvelles homologations auprès d'une des autorités de réception par type de l'Union européenne à 27. Cela vaut également pour les produits déjà en production.

3.4. Si les conséquences vont être considérables pour le futur rôle de l'autorité de réception par type du Royaume-Uni, il existe en outre de graves préoccupations quant à l'avenir du secteur de la construction automobile au Royaume-Uni et, réciproquement, au sein de l'Union européenne. Ces inquiétudes portent surtout sur l'incertitude juridique concernant les réceptions par type au Royaume-Uni et sur le fait que l'un des principes essentiels de la réglementation, à savoir le maintien d'une cohérence réglementaire dans l'ensemble de l'Union européenne, pourrait être affaibli.

3.5. La proposition vise à remédier à ces problèmes en modifiant temporairement les règles existantes pour permettre aux constructeurs concernés d'obtenir de nouvelles homologations auprès de n'importe quelle autorité de réception de type de l'Union européenne à 27, avec le minimum de désagrément. Ses principaux points sont les suivants:

- elle autorise explicitement les constructeurs concernés à demander à une autorité de réception de type de l'Union européenne à 27 de nouvelles homologations pour des types existants,
- elle permet de ne pas répéter les contrôles qui étayaient les homologations britanniques, au cas où le service technique n'a pas été désigné et notifié auparavant par l'autorité d'homologation d'un État membre de l'Union européenne à 27,
- elle prévoit que de telles homologations peuvent être accordées si les exigences relatives aux nouveaux véhicules, systèmes, composants et entités techniques distinctes sont remplies et plutôt que celles relatives aux nouveaux types,
- elle propose d'aider à identifier de nouvelles autorités d'homologation pour les produits déjà sur le marché avant le retrait, afin d'éviter qu'aucune autorité ne soit chargée d'effectuer des contrôles de conformité en service ou d'émettre un éventuel rappel.

3.6. La proposition de la Commission reconnaît qu'il est nécessaire de protéger les consommateurs en ce qui concerne la sécurité des véhicules et le maintien des normes environnementales.

3.7. La proposition établit clairement que le travail des autorités de réception par type ne se limite pas à la production ou à la mise sur le marché d'un véhicule, d'un système, d'un composant ou d'une entité technique distincte mais s'étale sur plusieurs années après la mise sur le marché de ces produits.

#### 4. Observations

4.1. Les constructeurs automobiles doivent obtenir de nouveaux certificats pour les nouveaux modèles, lesquels sont mis sur le marché environ tous les sept ans, mais également en cas de modifications importantes touchant à la conception ou au moteur des véhicules, ce qui peut se produire plus fréquemment. De toute évidence, cela accentue l'urgence de garantir qu'ait lieu à l'issue du Brexit un réaligement harmonieux des mécanismes réglementaires nécessaires à leur production.

4.2. Environ 56 % des véhicules exportés par le Royaume-Uni sont destinés au marché européen; à l'inverse, seules 7 % environ des exportations de véhicules à partir de l'Union européenne sont destinées au Royaume-Uni. Toutefois, les données mesurant le fonctionnement du marché, telles que celles qui sont appliquées à la fourniture des pièces détachées, tendent à suggérer qu'il faudrait proposer un ensemble plus complexe de dispositions, ce qui nécessiterait un régime réglementaire harmonieux.

4.3. Le CESE fait observer que l'effet de la proposition à l'examen, même si celle-ci a été publiée, ne peut être évalué en raison de l'énorme incertitude qui entoure les négociations en cours entre l'Union et le Royaume-Uni.

4.4. Le CESE estime que la proposition est plus adaptée au cas où les négociations entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne réussissent, à savoir s'il y a un accord suffisant pour mettre en œuvre des mesures qui permettront aux échanges commerciaux de se dérouler, sous une forme ou une autre, dans le cadre d'une union douanière et/ou d'un marché unique.

4.5. Le CESE approuve la déclaration de la chambre des communes britannique (dans son cinquième rapport de la session 2017-2019, intitulé «L'impact du Brexit sur le secteur automobile») selon laquelle «il est difficile de voir en quoi il serait rentable pour les constructeurs d'envergure multinationale — soit la majeure partie du secteur automobile du Royaume-Uni — de baser leur production au Royaume-Uni s'il n'y a pas d'accord ou si c'est le scénario du tarif douanier de l'OMC qui prévaut.» Par conséquent, dans le cas du scénario «no deal» (absence d'accord), la proposition devra faire l'objet d'une révision dans des termes qui garantiront qu'elle sera suffisamment solide pour être prête à une telle éventualité.

4.6. La situation exacte en ce qui concerne le rôle futur de l'autorité de réception par type du Royaume-Uni n'a pas encore été arrêtée par le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le CESE estime qu'il est essentiel de résoudre ce problème si l'on veut que le nouveau régime réglementaire soit une réussite.

## 5. Défis

5.1. Le CESE accueille favorablement les objectifs de la proposition, en particulier l'intention de réduire les coûts supportés par le secteur, en termes de délais d'attente aux frontières et de lourdeurs administratives inutiles, tout en veillant à ce que les normes les plus élevées s'appliquent. Toutefois, le CESE estime que la réalisation de ces objectifs est un énorme défi, étant donné que c'est tout un nouveau système de réglementation qui doit dorénavant être élaboré.

5.2. Cependant, le CESE note également qu'un tel régime va inévitablement contribuer à une hausse des coûts, principalement parce que le Royaume-Uni deviendra un pays tiers et que comme pour les autres, il sera couvert, par la force des choses, par des dispositions différentes.

5.3. Les questions couvertes par des réglementations relatives, entre autres, à l'environnement, aux droits des consommateurs ou à la qualité des produits sont souvent soumises à de nouvelles législations internes de l'Union européenne ou à des modifications de celles-ci ainsi qu'aux directives en cours. Le CESE est d'avis que tant l'Union européenne que le Royaume-Uni devront veiller à ce que l'accord trouvé en matière de régime réglementaire soit suffisamment souple pour faire face à cette situation, en générant le moins de perturbations possible.

5.4. Au sein de l'Union européenne, le processus de construction et de distribution de véhicules s'est développé de façon très intégrée. Il existe de nombreuses chaînes d'approvisionnement en activité, complexes et efficaces, qui, de l'avis de tous les experts comme du CESE, vont être soumises à des changements considérables quand le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'Union européenne. Le CESE estime également que de telles perturbations réduiront l'efficacité de ces systèmes.

5.5. En raison du nombre élevé de véhicules fabriqués en Grande-Bretagne et exportés dans l'Union européenne, le CESE est particulièrement préoccupé par le fait que toute exclusion du Royaume-Uni de ce marché aura des conséquences négatives sur la compétitivité en général, ce qui entraînera une augmentation subséquente des coûts pour tous les secteurs de l'économie, ainsi que pour les consommateurs. Par conséquent, la proposition de la Commission, qui préconise que tous ces intérêts soient protégés, doit garantir qu'il existe un engagement constant à ce sujet et que celui-ci soit inscrit dans les accords futurs.

5.6. La complexité des modifications proposées exigera que les deux parties s'engagent résolument à fournir des informations complètes et des programmes de formation au secteur ainsi qu'à chaque autorité de réception par type. Cela représente un défi considérable en termes de ressources et exigera beaucoup de temps. Ce paramètre temporel sera particulièrement problématique étant donné le calendrier actuel du retrait du Royaume-Uni, tel que prévu en vertu de l'article 50.

5.7. Compte tenu du temps que prend la négociation de l'accord et de celui qui est nécessaire pour se conformer à des systèmes différents, le CESE estime qu'une période de transition sera nécessaire au-delà de la date de retrait, fixée en mars 2019.

5.8. Étant donné qu'une issue favorable consisterait à prolonger le système actuel, qui régit l'échange de véhicules et de produits connexes entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, le CESE estime que les véhicules fabriqués au Royaume-Uni seront tenus de se conformer à la réglementation de l'Union européenne. Par conséquent, il est à noter que, sauf si le Royaume-Uni reste d'une certaine manière associé à l'union douanière ou au marché unique, ou aux deux, la proposition à l'examen sera extrêmement difficile à gérer.

5.9. Le CESE estime que le nouveau statut du Royaume-Uni en tant que pays tiers continuera de poser des problèmes pour le régime réglementaire applicable aux véhicules, engins mobiles et non mobiles. Par conséquent, une incapacité à traiter ces problèmes rapidement risque, in fine, d'obliger les constructeurs à changer la nature de leur chaîne d'approvisionnement actuelle, ce qui pourrait avoir une incidence sur la continuité de la disponibilité des produits ainsi que sur le prix final pour le consommateur.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 469/2009 concernant le certificat complémentaire de protection pour les médicaments»**

[COM(2018) 317 final — 2018/0161 (COD)]

(2018/C 440/16)

Rapporteur unique: **M. János WELTNER**

Consultation	Conseil, 21.6.2018 Parlement européen, 2.7.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	20.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	167/2/7

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) prend note que dans le document de travail de ses services (SWD), la Commission a analysé quatre pistes pour traiter les problèmes que posent aujourd'hui le régime actuel du certificat complémentaire de protection (CCP).

1.2. Le CESE rejoint la Commission européenne dans sa conclusion de proposer d'apporter, par des amendements au règlement (CE) n° 469/2009, des modifications qui correspondent à la quatrième option<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire qui édictent des dérogations autorisant la fabrication à des fins aussi bien d'exportation que de stockage.

1.3. Le CESE se félicite que cette proposition n'entame pas la protection fournie par les CCP pour ce qui est de mettre les produits concernés sur le marché de l'Union européenne.

1.4. Le CESE approuve également l'exclusivité sur le marché dont le détenteur d'un CCP dans l'Union européenne bénéficiera dans les États membres sur toute la durée de la période de protection que le certificat assure.

1.5. Le CESE juge qu'il est de la plus haute importance que sur les marchés des pays tiers où cette protection n'existe pas ou est venue à expiration, les fabricants établis dans l'Union européenne qui y introduisent des médicaments génériques et biosimilaires bénéficient d'un environnement de concurrence loyale.

1.6. Le CESE soutient avec force ces garanties qui assurent la transparence et offrent une protection face au risque que ne soient réintroduits sur le marché de l'Union des génériques et biosimilaires pour lesquels le produit original est protégé par un CCP.

1.7. Le CESE adhère à la position adoptée par la Commission en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises (PME), vu le rôle important qu'elles jouent dans la fabrication des génériques et le développement de biosimilaires. Si la nouvelle version du CCP entre en vigueur, elles seront ainsi plus à même de planifier leurs activités de marché.

1.8. Le CESE apporte son soutien au plan de la Commission pour une évaluation de la législation sur les médicaments orphelins et pédiatriques, prévoyant une analyse plus poussée en 2018-2019.

<sup>(1)</sup> SWD(2018) 240 final, p. 29.

1.9. Le CESE comprend le point de vue de la Commission quand elle affirme que, quels qu'en seraient les avantages, elle ne présentera pas de proposition pour un CCP unitaire, dès lors que le train de mesures sur le brevet unitaire n'est pas encore entré en vigueur.

1.10. Le CESE adhère à la modification du règlement (CE) n° 469/2009, telle que la présente le document COM (2018) 317. Il recommande cependant à la Commission de proposer de modifier ledit règlement tel qu'il apparaît dans la communication à l'examen de manière à permettre l'application immédiate d'une dérogation au CCP pour la fabrication.

## 2. Contexte

2.1. Un CCP a pour effet d'étendre la période de protection effective pour les brevets portant sur de nouveaux médicaments qui sont soumis à une autorisation de mise sur le marché.

2.2. L'entité qui est titulaire, tout à la fois, d'un brevet et d'un CCP bénéficie d'une période de protection d'un maximum de quinze années, à dater du moment où le produit concerné obtient pour la première fois une autorisation de mise sur le marché dans l'Union européenne.

2.3. Les avantages qu'un CCP procure à son titulaire sont significatifs. Étant donné que ce certificat lui confère les mêmes droits que le brevet de base, il bénéficie de l'extension du monopole découlant de ce brevet (de référence) et de la possibilité d'empêcher que dans les États membres où il lui a été octroyé, ses concurrents fassent usage de son invention, qu'il s'agisse de fabriquer le médicament concerné, de le proposer à la vente, de le stocker, etc.

2.4. Un CCP a pour fonction de contrebalancer les investissements consentis dans la recherche. Il devrait également offrir une compensation pour les recherches ultérieures, le suivi et l'attente dans la période qui sépare le dépôt d'une demande de brevet et la réception de l'autorisation de mettre le produit concerné sur le marché.

2.5. Dans l'Union européenne, un CCP peut être accordé lorsque sont réunies les conditions suivantes:

2.5.1. à la date de la demande de protection complémentaire, le produit est protégé par un brevet de base;

2.5.2. le produit n'a pas déjà fait l'objet d'un certificat complémentaire de protection;

2.5.3. une première autorisation administrative valide lui a été octroyée pour sa mise sur le marché en tant que médicament.

2.6. Les positions des parties prenantes<sup>(2)</sup> font apparaître qu'avec les CCP actuels, les fabricants de médicaments génériques et biosimilaires établis dans l'Union européenne sont défavorisés par rapport à ceux qui sont capables d'en produire hors de ses frontières.

2.7. Dans sa forme actuelle, le dispositif de l'Union européenne en matière de CCP accroît sa dépendance à l'égard des médicaments et produits pharmaceutiques qu'elle importe de pays tiers.

2.8. Le marché pharmaceutique mondial a changé. La croissance élevée de certaines économies, qualifiées de pays «pharmémergents», se combine avec le vieillissement de la population des régions plus anciennement industrialisées pour induire une demande massive de médicaments. De 2012 à 2017, le montant total des dépenses en la matière est passé de 950 à 1 100 milliards d'EUR, dont 40 % pour les États-Unis, 20 % pour la Chine et moins de 15 % pour l'Europe. D'ici à 2022, les produits biologiques représenteront, en valeur, 25 % du marché pharmaceutique. Cette évolution se double d'un glissement par lequel la part de marché des génériques et biosimilaires ne cesse d'augmenter, de sorte qu'en 2020, ils pourraient représenter, en quantité, 80 % des médicaments et assurer quelque 28 % des ventes mondiales.

2.9. Selon Medicines for Europe («Médicaments pour l'Europe»), sur le volume total de médicaments qui est aujourd'hui fourni dans l'Union européenne, 56 % sont des génériques et biosimilaires.

2.10. L'exception Bolar<sup>(3)</sup> a éliminé un effet collatéral qu'avait produit, sans qu'il ait été voulu, la forte protection conférée par les brevets, reposant sur l'idée que dès que ce dispositif protecteur arrive à expiration, la libre concurrence doit être autorisée. Cette exception consiste en une dérogation pour la fabrication qui est accordée à des fins d'expérimentation et d'essais cliniques, dans le but d'assurer que l'entrée d'un générique sur le marché puisse s'effectuer aussi rapidement que possible aussitôt que la protection du brevet ou du CPP afférent a expiré.

<sup>(2)</sup> SWD(2018) 242 final.

<sup>(3)</sup> Directives 2001/83/CE et 2001/82/CE.

2.11. En ce qui concerne la dérogation pour fabrication dans le cas d'un CCP, les entreprises de l'Union européenne sont confrontées à une situation analogue à celle qui prévalait avant l'exception Bolar. Si un CCP poursuit l'objectif légitime d'interdire, tant qu'il sera en vigueur, la fabrication de produits concurrents aux fins de leur commercialisation sur le marché de l'Union européenne, il n'en débouche pas moins sur deux conséquences qui n'étaient ni voulues, ni attendues, à savoir:

2.11.1. il prohibe, sur toute la durée de sa validité dans l'Union européenne, la production de génériques et biosimilaires et leur exportation vers des pays tiers, où ils ne sont pas juridiquement protégés;

2.11.2. il empêche qu'ils soient fabriqués, et ensuite stockés, suffisamment tôt dans l'Union européenne pour qu'ils puissent être mis sur le marché européen dès la veille de la date d'expiration (jour J-1).

2.12. Les fabricants de génériques et biosimilaires qui sont établis dans un État membre où la demande de CPC pour le médicament de référence a été introduite se heurtent aux problèmes suivants:

2.12.1. Durant la période de protection dans l'Union européenne couverte par le certificat du médicament de référence, il leur est interdit de le fabriquer à toute fin que ce soit, y compris pour l'exportation hors de l'Union européenne, vers des États où sa protection au titre d'un CCP a pris fin ou n'a jamais existé, alors que leurs homologues établis dans ces pays sont autorisés à entreprendre cette fabrication.

2.12.2. Dans la période qui suit immédiatement la fin de validité du certificat, ils ne sont pas prêts à entrer sur le marché de l'Union européenne dès la veille de cette expiration, étant donné que le régime de CCP de l'Union ne les autorise pas, jusqu'à cette date, à fabriquer le médicament concerné sur son territoire. À l'opposé, les fabricants installés dans des pays tiers où la protection octroyée par un CCP pour le médicament de référence a déjà expiré, si tant est qu'elle ait jamais été octroyée, sont prêts à investir le marché de l'Union européenne avec leurs exportations dès le jour J-1 et se ménagent ainsi un avantage compétitif considérable.

2.13. Le secteur des génériques et biosimilaires assure 160 000 postes de travail dans l'Union européenne, selon Medicines for Europe. Il convient, en modifiant d'urgence le règlement sur le CCP, d'éviter des pertes d'emplois, en particulier à hautes qualifications, ainsi qu'une déperdition de savoir-faire et une fuite de matière grise vers des pays tiers, notamment en Asie.

2.14. L'Union européenne a joué un rôle pionnier dans le développement de procédures réglementaires pour approuver les biosimilaires: l'Agence européenne des médicaments (AEM) a autorisé le premier d'entre eux en 2006, alors que son équivalent américain, la FDA, ne l'a fait qu'en 2015. Néanmoins, on relève certains indices qui montrent clairement que la position avantageuse que l'Europe occupe sur le terrain de la concurrence est en train de s'éroder, et que ses partenaires commerciaux sont occupés à combler le retard qu'ils ont sur elle. Aussi s'impose-t-il de toute urgence qu'elle rétablisse la compétitivité des fabricants de génériques et biosimilaires qui sont établis sur son territoire. Si elle reste dans l'inaction ou reporte toute initiative, son industrie continuera à s'affaiblir et son avantage concurrentiel comme sa place de pionnière, en particulier dans le secteur des biosimilaires, ne feront que s'effilocheur encore.

2.15. Dans la logique de la stratégie pour le marché unique, il y a lieu de procéder à un recalibrage ciblé de certains aspects des CCP, afin d'affronter les problèmes suivants:

2.15.1. la perte de marchés d'exportation dans des pays tiers non protégés;

2.15.2. l'entrée au jour J-1 sur les marchés des États membres pour les fabricants de génériques et biosimilaires qui sont établis dans l'Union européenne, difficulté à résoudre en prévoyant dans la législation de l'Union européenne sur les CCP une «dérogation CCP pour la fabrication», qui donnera l'autorisation de fabriquer ces médicaments sur son territoire durant la période où un certificat complémentaire de protection est en vigueur;

2.15.3. la situation de compartimentation qui résulte d'une application hétérogène, selon les États membres, du régime actuel des CCP, à laquelle il serait possible de remédier dans le cadre du brevet unitaire qui est en phase d'instauration et donnera peut-être lieu, dans la foulée, à la création d'un dispositif de CCP unitaire;

2.15.4. la mise en œuvre de l'exception Bolar pour la recherche, qui s'effectue en ordre dispersé.

### 3. Observations générales

3.1. Que pouvons-nous attendre du nouveau règlement?

3.1.1. Qu'il consolide la capacité de production et le savoir-faire de l'Union européenne et les maintienne sur son territoire, en réduisant ainsi les délocalisations et externalisations inutiles.

3.1.2. Qu'il y renforce l'accessibilité des médicaments pour les patients, en diversifiant les sources géographiques d'approvisionnement et en confortant ainsi leur production interne.

3.1.3. Qu'il élimine les obstacles qui y entravent la création d'entreprises de génériques et biosimilaires, en particulier dans le cas des PME, qui éprouvent davantage de difficultés à les surmonter et peuvent se trouver en mauvaise posture quand elles doivent affronter la concurrence de pays tiers.

3.1.4. Étant donné que la capacité de production établie à des fins d'exportation peut, avant l'expiration du certificat, être utilisée en vue d'approvisionner le marché de l'Union européenne à partir du jour J-1, elle devrait également stimuler, dans une certaine mesure, l'accès aux médicaments dans l'Union en permettant aux médicaments génériques et biosimilaires d'entrer plus rapidement sur le marché après que les certificats sont venus à expiration, et assurer ainsi la disponibilité d'un plus large choix de médicaments abordables, une fois la période de protection de brevet et de CCP terminée. Une telle évolution devrait avoir un effet positif sur les budgets nationaux de la santé.

3.1.5. Dans une certaine mesure, la proposition favorisera l'accessibilité des médicaments pour les patients européens, en particulier dans les États membres où il est difficile d'obtenir certains médicaments de référence, comme certains produits biologiques, et ce, en créant des conditions grâce auxquelles les génériques et les biosimilaires pourront entrer plus vite sur le marché de l'Union une fois que les certificats correspondants sont venus à expiration. Elle permettra également de diversifier l'origine géographique des médicaments disponibles dans l'Union européenne, renforçant ainsi la chaîne de l'approvisionnement et sa sécurité.

#### 4. Observations particulières

4.1. La Commission européenne pourrait trouver le moyen que les fonds de l'Union européenne soient utilisés pour aider à créer dans les États membres des capacités de production à finalité exportatrice durant la durée de validité des CCP. Une telle démarche pourrait accélérer la montée en puissance de la fabrication pour investir le marché de l'Union au jour J-1.

4.2. Il serait envisageable que la Commission soutienne les activités d'ONG concernées, visant à élaborer des indicateurs de suivi et d'évaluation des nouveaux CCP dans la perspective d'accroître à l'avenir la part de l'Union européenne sur le marché des génériques et biosimilaires fabriqués sur son territoire.

Bruxelles, le 20 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification et rectification du règlement (UE) n° 167/2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers»**

[COM(2018) 289 final — 2018/0142 (COD)]

(2018/C 440/17)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Saisine	Parlement européen, 28.5.2018 Conseil, 1.6.2018
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	4.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	190/2/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement cette proposition de règlement portant modification et rectification du règlement (UE) n° 167/2013 du Parlement européen et du Conseil <sup>(1)</sup>. La proposition tient compte du retour d'information reçu par les parties prenantes et les États membres au cours de la première période de mise en œuvre, et il convient par conséquent de la soutenir.

1.2. Le CESE est favorable à la prolongation, pour cinq années supplémentaires, de l'habilitation de la Commission à adopter les actes délégués nécessaires, étant donné qu'il existe un besoin continu d'actualiser divers éléments du processus de réception par type.

1.3. Le CESE se félicite de l'engagement déterminé de la Commission en ce qui concerne la consultation de différentes parties prenantes et divers partenaires sociaux sur toute initiative dans ce domaine.

1.4. Le CESE reconnaît le travail fourni par la Commission au niveau international. Les nouvelles normes introduites par des actes délégués sont définies en étroite collaboration avec des organes de travail internationaux tels que les groupes de travail spécialisés au sein de la CEE-ONU et de l'OCDE.

## 2. Proposition de la Commission

2.1. La proposition de la Commission adapte au progrès technique le règlement (UE) n° 167/2013 en actualisant certaines prescriptions et en corrigeant certaines erreurs éditoriales à la suite de commentaires reçus des parties prenantes et des États membres au cours de la première période d'exécution.

2.2. Plus précisément, cet acte introduit des clarifications concernant deux définitions des catégories de tracteurs et corrige certains termes importants pour l'application uniforme du règlement sans interprétations possibles ainsi que les références à un acte législatif abrogé.

2.3. Le règlement (UE) n° 167/2013 habilite la Commission à fixer les prescriptions techniques détaillées, les procédures d'essai et les valeurs limites, le cas échéant, dans quatre actes délégués relatifs à i) la sécurité au travail (prescriptions relatives à la construction des véhicules), ii) la sécurité fonctionnelle, iii) le freinage et iv) les performances en ce qui concerne la protection de l'environnement et la propulsion. Ce pouvoir de la Commission a déjà expiré le 21 mars 2018.

<sup>(1)</sup> JO L 60 du 2.3.2013, p. 1; JO C 54 du 19.2.2011, p. 42.

2.4. La proposition à l'examen prolonge le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes délégués de 5 années supplémentaires et prévoit sa reconduction tacite, sauf si le Conseil ou le Parlement européen s'y opposent expressément.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE accueille favorablement cette proposition de règlement portant modification et rectification du règlement (UE) n° 167/2013. Celle-ci répond aux préoccupations exprimées par les parties prenantes et les États membres, et permet d'améliorer l'applicabilité et la clarté du texte juridique en modernisant certaines exigences et en corrigeant un certain nombre d'erreurs d'ordre rédactionnel. Cette démarche bénéficie de toute évidence à toutes les parties concernées.

3.2. En ce qui concerne la prolongation, pour cinq années supplémentaires, du pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes délégués, le CESE marque son accord de principe avec cette proposition et se réjouit que, comme il l'a toujours souhaité, la Commission ait considéré comme adéquate la prorogation de la délégation pour une période déterminée, reconductible, sauf opposition du Conseil et du Parlement <sup>(2)</sup>.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(2)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 67.



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions “Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d’agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027”»**

[COM(2018) 321 final]

**la «Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027»**

[COM(2018) 322 final/2 — 2018/0166 (APP)]

**la «Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne»**

[COM(2018) 325 final — 2018/0135 (CNS)]

**la «Proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l’assiette commune consolidée pour l’impôt sur les sociétés, sur le système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne et sur les déchets d’emballages en plastique non recyclés ainsi qu’aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie»**

[COM(2018) 326 final — 2018/0131 (NLE)]

**la «Proposition de règlement du Conseil portant mesures d’exécution du système des ressources propres de l'Union européenne»**

[COM(2018) 327 final — 2018/0132 (APP)]

**et sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres venant de la taxe sur la valeur ajoutée»**

[COM(2018) 328 final — 2018/0133 (NLE)]

(2018/C 440/18)

Rapporteur: **Javier DOZ ORRIT**

Consultation	Commission européenne, 18.6.2018 Conseil de l'Union européenne, 25.7.2018 et 5.9.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	7.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	140/3/7
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît la forte valeur ajoutée européenne des programmes sur lesquels sont concentrées les principales augmentations de dépenses dans la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Le Comité s'interroge cependant sur le fait que ces augmentations se font au prix de coupes importantes dans la politique de cohésion (- 10 %) et la politique agricole commune (PAC) (- 15 %), en raison des efforts déployés pour réduire le budget de l'Union européenne, qui s'élève actuellement à 1,16 % du revenu national brut (RNB) de l'EU-27 et sera ramené à seulement 1,11 % dans le CFP après 2020.

1.2. L'Union doit faire face à d'importants défis, notamment l'élimination des conséquences sociales et politiques négatives de la crise, et les risques extérieurs liés à l'instabilité géopolitique et au nationalisme économique. Elle devrait s'efforcer de déployer son potentiel économique et politique considérable pour promouvoir des politiques sociales, économiques et d'emploi avancées, axées sur la croissance et qui garantissent une répartition équitable des gains de

croissance, répondre à l'urgence de lutter contre le changement climatique et financer la transition vers une Europe durable (dans le contexte de l'article 3 du traité sur l'Union européenne), ainsi que pour exploiter les possibilités offertes par la montée en puissance de l'intelligence artificielle, la numérisation et l'industrie 4.0. Tout cela nécessite un effort budgétaire plus important. Conformément à la position du Parlement européen <sup>(1)</sup>, le CESE propose que les dépenses et les recettes atteignent 1,3 % du RNB. Le CESE estime que le montant des engagements proposé, fixé à 1,1 % du RNB, est trop modeste pour pouvoir concrétiser de manière crédible les priorités politiques de l'Union européenne.

1.3. Dans le prolongement de l'avis du CESE relatif au document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne <sup>(2)</sup>, le CESE réaffirme que les européens ont besoin de plus d'Europe (et d'une Europe de meilleure qualité) si l'on veut surmonter la crise politique que traverse l'Union européenne. Il existe un décalage croissant entre, d'une part, les pouvoirs et les ressources financières dont dispose actuellement l'Union européenne, et d'autre part, les préoccupations et les attentes des européens.

1.4. Le CESE reconnaît les améliorations que la proposition de la Commission introduit en matière de structure, de flexibilité et de capacité à promouvoir les synergies, ainsi que l'augmentation du pourcentage des recettes provenant des ressources propres de l'Union. Cela est toutefois insuffisant. Concernant les recettes, la proposition de la Commission relative au CFP après 2020 ne tient compte que d'une partie des suggestions du groupe de haut niveau sur les ressources propres (HLGOR) et du Parlement européen, qui préconisent un éventail plus large de sources supplémentaires de ressources propres.

1.5. Tout en comprenant les raisons qui sous-tendent la proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027, le CESE exprime néanmoins son désaccord avec celle-ci lorsqu'elle envisage de réduire l'enveloppe du Fonds européen de développement régional (FEDER) de 12 %, et la dotation du Fonds de cohésion de 46 %, à prix constants, par rapport aux budgets actuels.

1.6. Le Comité exprime son désaccord avec la diminution de 6 %, en termes réels, de l'engagement proposé pour le Fonds social européen (FSE+), compte tenu en particulier de la proclamation récente (en novembre 2017), par l'ensemble des institutions, du socle européen des droits sociaux et de l'objectif de création d'emplois de qualité. Comme il l'avait déjà indiqué dans son récent avis sur le financement du socle européen des droits sociaux <sup>(3)</sup>, le CESE aurait espéré que les principes du socle et sa mise en œuvre indispensable, notamment en ce qui concerne l'emploi, constituent l'une des lignes directrices de la proposition d'allocation des engagements prévus dans le prochain CFP. Il conviendrait de créer un programme spécifique pour aider les États membres à mettre en œuvre la déclaration de Göteborg sur le socle européen des droits sociaux afin de les soutenir dans leurs efforts de réforme visant à stimuler la création d'emplois de qualité dans le cadre du développement durable.

1.7. Le CESE considère que le financement des politiques de cohésion (c'est-à-dire le FEDER, le Fonds de cohésion et le FSE) devrait être maintenu dans le CFP 2021-2027, au moins avec les mêmes ressources, à prix constants, comme dans le cadre financier actuel.

1.8. Le CESE accueille favorablement la mention, par la Commission, des investissements stratégiques essentiels, qui sont la clé de la prospérité future de l'Europe et lui permettront de jouer un rôle moteur dans la réalisation des objectifs mondiaux de développement durable (ODD). Néanmoins, le CESE est fermement convaincu que les ODD et, plus particulièrement, le Programme de développement durable à l'horizon 2030, auraient dû être davantage mis en avant, dans la mesure où ce dernier constitue indubitablement pour l'Union européenne une stratégie globale pour les années à venir.

1.9. Le CESE reconnaît les augmentations substantielles des engagements relatifs à l'environnement et à l'action pour le climat (+ 46 %). Toutefois, ayant approuvé le programme des Nations unies pour le développement durable à l'horizon 2030 et soutenant les objectifs de l'Union visant à contribuer à la transition vers une économie à faible intensité de carbone d'ici à 2050, le Comité constate également le manque d'ambition cette part du budget consacrée à la transition vers le développement durable et à la lutte contre le changement climatique.

1.10. De l'avis du Comité, bien que la mise en place, au sein du budget de l'Union européenne, d'un mécanisme de stabilisation des investissements pour les États membres de la zone euro touchés par des chocs spécifiques au pays constitue un pas dans la bonne direction, les engagements prévus, tant en ce qui concerne les garanties de prêts que les subventions pour le paiement d'intérêts relatifs aux prêts susmentionnés, sont bien trop faibles pour faire la différence en cas de crise. Ce programme unique et limité du budget éventuel pour la zone euro ne fait partie d'aucune des stratégies de réforme de l'Union économique et monétaire (UEM) mentionnées par le CFP pour l'après-2020.

<sup>(1)</sup> Résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel: préparation de la position du Parlement sur le CFP post-2020 [2017/2052(INI)], corapporteurs: Jan Olbrycht et Isabelle Thomas, paragraphe 14.

<sup>(2)</sup> JO C 81 du 2.3.2018, p. 131.

<sup>(3)</sup> JO C 262 du 25.7.2018, p. 1.

1.11. Le CESE s'interroge sur les réductions proposées (– 15 % en termes réels pour l'EU-27, y compris le FED, entre la période 2014-2020 et la période 2021-2027) dans les engagements prévus pour la PAC. Ces réductions rendront impossible la mise en œuvre d'un modèle de développement rural durable, l'un des objectifs globaux de la nouvelle réforme de la PAC, ainsi que d'autres objectifs définis dans la récente communication de la Commission sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture.

1.12. Le CESE félicite la Commission européenne pour sa proposition d'un ensemble de nouvelles ressources propres. Cela dit, il estime également que les propositions actuelles ne sont pas susceptibles de déboucher sur des ressources propres autonomes, transparentes et équitables suffisamment élevées. Le CESE est cependant favorable à une mise en œuvre rapide d'une réforme cohérente du système de manière à accroître la part des recettes provenant des ressources propres et à faire en sorte que les méthodes de perception des recettes complètent et renforcent les objectifs politiques de l'Union européenne. Cette réforme devrait se faire sur la base des recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres et du Parlement européen. Le Comité attire l'attention des institutions européennes sur le fait que veiller à ce que toutes ces ressources propres deviennent opérationnelles au cours de la période 2021-2027 sera complexe.

1.13. Le CESE se félicite de la suppression proposée des rabais (ou «chèques») accordés aux pays qui ont largement contribué au financement du budget de l'Union européenne.

1.14. Le CESE soutient la proposition selon laquelle l'octroi de fonds de l'Union européenne aux États membres doit être conditionné au respect du principe de l'état de droit, l'un des piliers fondamentaux du corpus de valeurs de l'Union en vertu de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, et estime que cette condition pourrait être étendue aux autres principes liés à l'état de droit inscrits dans les traités de l'Union européenne. Il demande dès lors à la Commission et au Parlement européen d'étudier cette possibilité.

1.15. Le Comité se félicite du soutien apporté à l'investissement grâce à la garantie InvestEU et à la participation prévue d'autres partenaires tels que des banques et institutions nationales de développement ou des institutions financières internationales [comme, par exemple, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)], mais déplore que le niveau des ressources soit juste suffisant pour garantir le maintien des niveaux antérieurs de prêts de la BEI<sup>(4)</sup> et ne tienne pas compte de l'important déficit d'investissement de l'Union européenne. Le Comité réclame également la mise en œuvre de changements dans le fonctionnement d'InvestEU afin de veiller à ce que les pays dont les revenus sont les plus faibles bénéficient de fonds relativement plus élevés. Les programmes de l'Union européenne devraient avoir notamment pour objectif clair de favoriser la convergence plutôt que les divergences.

1.16. Le CESE se dit préoccupé par l'interprétation rigide des conditions du pacte de stabilité et de croissance et d'autres conditions macroéconomiques, ainsi que des exigences en matière de cofinancement pour les fonds de la politique de cohésion, qui complique l'accès à ce financement, lorsqu'il est nécessaire, pour les États membres de l'Union européenne qui en ont le plus besoin.

1.17. Le Comité se réjouit des importantes augmentations proposées pour les programmes de recherche et de développement dans le domaine de l'économie et de la société numériques, et souligne la nécessité d'une stratégie bien définie pour relier l'innovation à une politique industrielle européenne durable fondée sur des emplois de haute qualité, notamment en facilitant la collaboration entre la recherche universitaire, le secteur industriel, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile.

1.18. Le CESE se félicite des modifications proposées en lien avec les augmentations substantielles, en termes réels, des crédits alloués aux programmes relevant des instruments «migration et gestion des frontières» et «voisinage et monde». L'adoption d'une politique commune en matière d'asile, fondée sur le respect du droit international et la solidarité envers les réfugiés et entre États membres, est indispensable, et une politique européenne en matière de migration s'impose elle aussi de toute urgence. Le CESE insiste pour que ces questions bénéficient d'une attention particulière lors de la mise en œuvre du CFP.

1.19. Le Comité rappelle que le semestre européen devrait être au centre de la mise en œuvre des budgets de l'Union européenne, grâce à une utilisation optimale de la flexibilité du nouveau CFP. Une participation renforcée des partenaires sociaux et de la société civile au semestre européen sera nécessaire pour garantir une mise en œuvre plus efficace et plus démocratique des orientations du semestre européen et établir une connexion entre les sphères nationale et européenne.

1.20. Le Comité invite instamment les institutions de l'Union européenne et les gouvernements des États membres à intensifier les travaux en rapport avec le CFP pour l'après-2020, afin qu'il puisse être approuvé, selon le calendrier prévu, avant les prochaines élections européennes.

---

<sup>(4)</sup> Banque européenne d'investissement.

## 2. Proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel 2021-2027

2.1. Le présent avis du CESE porte sur le train de mesures présenté par la Commission européenne le 2 mai 2018. Ce dernier comprend une communication sur le CFP <sup>(5)</sup>, quatre propositions de règlements du Conseil <sup>(6)</sup> et une proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres <sup>(7)</sup>.

2.2. Il est proposé de fixer le plafond des engagements à 1 135 milliards d'EUR pour la période 2021-2027 [aux prix constants de 2018, compte tenu du Fonds européen de développement (FED)], soit 1,11 % du RNB, ce qui représente une augmentation par rapport au plafond fixé pour la période 2014-2020, qui était de 1 082 milliards d'EUR (sans compter la contribution du Royaume-Uni), soit 1,16 % du RNB (sans le Royaume-Uni). Pour la même période, il est proposé de faire passer le plafond des paiements à 1 105 milliards d'EUR (aux prix constants de 2018, FED inclus), équivalant à 1,08 % du RNB, alors qu'il s'élevait précédemment à 1 045 milliards d'EUR, soit 0,98 % du RNB.

2.3. Parmi les modifications proposées, les ressources allouées aux programmes relevant de certaines rubriques devraient être considérablement augmentées en termes réels par rapport au CFP 2014-2020 (EU-27 + FED): + 43 % (166,3 milliards d'EUR, soit 14,7 % du budget total, dont 13,1 milliards d'EUR pour le programme InvestEU) pour la rubrique «marché unique, innovation et numérique», + 210 % (30,8 milliards d'EUR, soit 2,72 % du budget total) pour la rubrique «migration et gestion des frontières» et + 14 % (108,9 milliards d'EUR, soit 9,6 % du budget total) pour la rubrique «voisinage et monde». En revanche, les coupes seront importantes, en termes réels, pour les rubriques «cohésion et valeurs» (- 12 % pour le pôle «développement régional et cohésion», dont l'enveloppe passe à 242,2 milliards d'EUR, et - 10 % pour la politique de cohésion, dont la dotation est ramenée à 330,6 milliards d'EUR) et «ressources naturelles et environnement» (- 16 % pour arriver à 336,6 milliards d'EUR, soit 29,7 % du budget total), surtout en ce qui concerne la politique de cohésion (- 10 %) et la PAC (- 15 %).

2.4. Quant aux recettes, le train de mesures comporte des propositions d'éléments supplémentaires à envisager dans le cadre du système des ressources propres de l'Union, tandis que la proposition de décision du Conseil prévoit un relèvement du plafond pour les appels annuels de ressources propres à 1,29 % du RNB pour les paiements et à 1,35 % du RNB pour les engagements, afin de répondre aux besoins de financement accrus découlant de l'intégration du Fonds européen de développement et de financer de nouvelles priorités, tout en garantissant une marge de sécurité suffisante pour permettre à l'Union européenne de s'acquitter de ses obligations financières.

2.5. Outre l'augmentation proposée, la Commission préconise de modifier la structure du financement de l'Union européenne. La part des ressources propres traditionnelles devrait diminuer légèrement pour passer de 15,8 % à 15 %, et celle des contributions nationales existantes devrait baisser de 83 % à 72 % grâce à une réduction prévue des contributions en fonction du revenu national brut de 71 % à 58 %. Une réforme de la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée devrait entraîner une augmentation de la part de cette ressource de 11,9 % à 14 %. De nouvelles ressources propres seront mises en place, fondées notamment sur le système d'échange de quotas d'émission, sur la nouvelle assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés — dès que celle-ci pourra être introduite progressivement — et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés. Ces nouvelles ressources pourraient représenter 12 % du budget total de l'Union européenne.

2.6. La Commission européenne propose que, pour pouvoir bénéficier des fonds des politiques de cohésion, les États membres soient tenus de respecter certaines conditions macroéconomiques, de procéder à des réformes structurelles et de se conformer aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. La réalisation de cette dernière condition au cours des années précédentes est l'un des critères à respecter pour pouvoir bénéficier de l'aide du nouveau mécanisme de stabilisation des investissements. En outre, afin d'atténuer les importantes réductions préconisées dans les ressources consacrées aux politiques de cohésion et à la PAC, la Commission propose d'augmenter le pourcentage de cofinancement des projets par les États membres.

2.7. La proposition de règlement relatif à la protection du budget en cas de défaillance généralisée de l'état de droit vise à sanctionner les mesures prises par un État membre qui affectent ou pourraient affecter les principes de la bonne gestion financière ou la protection des intérêts financiers de l'Union, en particulier celles qui mettent en péril l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les sanctions peuvent prendre la forme d'une réduction ou d'une suspension des paiements de l'Union européenne et des engagements financiers avec l'État membre concerné. Les sanctions seront adoptées sur la base d'une proposition de la Commission, que le Conseil peut rejeter à la majorité qualifiée.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 321 final.

<sup>(6)</sup> COM(2018) 322 final/2, COM(2018) 326 final, COM(2018) 327 final, COM(2018) 328 final.

<sup>(7)</sup> COM(2018) 325 final.

### 3. Observations générales

#### *Contexte politique et objectifs généraux*

3.1. Compte tenu des enjeux et des risques, internes et externes, auxquels elle devra faire face dans les dix prochaines années, l'Union aura besoin d'une stratégie politique claire et d'un budget solide. Dans le droit fil d'un précédent avis sur le «Document de réflexion de la Commission sur l'avenir des finances»<sup>(8)</sup> et de la résolution du Parlement européen<sup>(9)</sup>, le CESE suggère dès lors de porter à 1,3 % du RNB les engagements pour la période 2021-2027.

3.1.1. La crise économique et financière et sa gestion par les décideurs politiques européens ont marqué de leur empreinte de nombreux pays européens, engendrant une perte de compétitivité, un ralentissement économique, de la pauvreté, des inégalités et des ruptures de la cohésion sociale, mais aussi des disparités entre pays.

3.1.2. La méfiance des citoyens à l'égard des institutions démocratiques nationales et européennes entraîne une montée des mouvements politiques qui remettent en question les valeurs et les principes démocratiques ainsi que l'Union elle-même. Quelques-uns de ces mouvements politiques font aujourd'hui partie des gouvernements de certains États membres de l'Union européenne (ou sont susceptibles d'y entrer dans un avenir proche) et sont à l'origine du résultat du référendum sur le Brexit.

3.1.3. Le voisinage de l'Union européenne est fortement touché, entre autres, par le nombre croissant de gouvernements antidémocratiques et/ou autoritaires, la guerre en Syrie et ses implications régionales et mondiales, la grave instabilité politique et les conflits armés au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel, ainsi que par la pression démographique africaine et les mouvements migratoires vers l'Europe qui en découlent.

3.1.4. L'une des conséquences de cette situation est le flux de réfugiés et de migrants qui traversent la Méditerranée pour rejoindre l'Europe. L'adoption d'une politique commune en matière d'asile, fondée sur le respect du droit international et la solidarité envers les réfugiés et entre États membres, est indispensable. Il est également urgent de mettre en place une politique migratoire européenne. Ces questions ainsi que le renforcement de la coopération au développement, en particulier avec les pays d'Afrique, devront bénéficier d'un traitement préférentiel dans le cadre du CFP 2021-2027. Ces besoins sont largement pris en compte dans la proposition de la Commission, avec toutefois une prédominance des aspects liés à la sécurité.

3.1.5. Les décisions et la rupture unilatérale d'accords internationaux majeurs par le gouvernement actuel des États-Unis contribuent à l'instabilité géopolitique mondiale et sont en conflit avec de nombreuses politiques européennes, notamment la politique commerciale, la politique de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, la politique de voisinage, la promotion de la paix et l'interdiction des armes nucléaires, le multilatéralisme dans les relations internationales et le soutien du système des Nations unies.

3.1.6. L'Europe doit faire face à ces risques en tirant le meilleur parti de ses capacités et en développant son potentiel dans des domaines tels que la recherche, l'innovation et le développement technologique, son capital humain, la compétitivité de ses entreprises et son économie, ainsi que ses capacités d'exportation. Elle devrait également maximiser et concrétiser, en son sein et dans le monde, ses valeurs démocratiques et le plein respect de l'état de droit, les valeurs qui caractérisent les sociétés justes, égalitaires et solidaires, et la défense de la paix et du multilatéralisme dans les relations internationales. Pour chacun de ces éléments, il faut également de solides budgets européens.

3.1.7. La Commission et le Parlement européen ont présenté des propositions de réforme de l'Union européenne et de l'UEM qui, dans une mesure plus ou moins grande, promeuvent une intégration plus poussée. L'issue de ce processus est incertaine. Le marché unique n'est pas encore achevé, ce qui, en combinaison avec le ralentissement des innovations et l'inadéquation croissante des compétences, met en péril la compétitivité européenne. Le Conseil européen a adopté, à Göteborg, une déclaration sur le socle européen des droits sociaux. La réalisation de tous ces objectifs demandera un engagement financier important de la part de l'Union européenne et de ses États membres ainsi qu'un engagement politique à investir de manière efficace et efficiente les fonds disponibles. Le succès de cette démarche dépend de la participation active des partenaires sociaux et de la société civile organisée au processus décisionnel.

3.1.8. Le principal risque économique pour l'avenir de l'Europe est le déficit d'investissement et le retard pris sur les leaders mondiaux en matière d'innovations et de commercialisation de ces dernières. Le taux d'investissement par rapport au produit intérieur brut (PIB) est bien en deçà de son niveau d'avant la crise.

<sup>(8)</sup> JO C 81 du 2.3.2018, p. 131.

<sup>(9)</sup> Résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel — Préparation de la position du Parlement sur le CFP post-2020 [2017/2052(INI)], corapporteurs: Jan Olbrycht et Isabelle Thomas, paragraphe 14.



3.1.9. Promouvoir l'investissement pour créer des emplois durables et de qualité, améliorer la productivité et moderniser l'économie et les entreprises, stimuler l'industrie et les innovations, promouvoir la convergence entre les États membres, gérer les transitions verte et numérique, développer le socle des droits sociaux, renforcer la cohésion sociale et éradiquer la pauvreté, respecter les objectifs et les engagements des accords de Paris ainsi que les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies: tels devraient être les principaux buts visés pour parvenir à un modèle européen de développement durable. À cet effet, un solide budget 2021-2027 est nécessaire, avec des programmes sur mesure contribuant au maximum à la valeur ajoutée européenne.

3.1.10. Eu égard à ce qui précède et à d'autres éléments, le CESE estime que l'Union européenne a besoin de budgets ambitieux, qui soient les instruments de politiques visant à développer une stratégie claire pour le renforcement de l'Union, avec davantage d'intégration et de démocratie, un soutien accru aux partenaires sociaux et aux organisations de la société civile, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne, une augmentation de l'aide accordée aux entreprises pour relever les défis environnementaux et numériques, une dimension sociale plus forte et un soutien accru à la vie rurale. Ce n'est qu'ainsi que l'Union européenne pourra contenir et vaincre les forces centrifuges internes et affronter les risques géopolitiques externes.

#### *Le volet «dépenses» du nouveau CFP*

3.2. Toutefois, la proposition de la Commission semble excessivement axée sur le maintien du statu quo, incarnant un décalage entre, d'une part, l'ampleur et la teneur des nouveaux défis posés à l'Union européenne et ses ambitions en la matière, et, d'autre part, les ressources disponibles pour les réaliser.

3.3. L'article 3 du traité sur l'Union européenne dispose que l'Union européenne doit promouvoir une croissance durable et respectueuse de l'environnement. L'urgence de la lutte contre le changement climatique est désormais une priorité absolue, y compris pour le CESE, et il s'agit d'un cadre d'action mondial s'appliquant non seulement aux pouvoirs publics, mais également aux acteurs économiques, aux travailleurs et aux citoyens. En conséquence, il y a lieu d'organiser une vaste transition économique, sociale et environnementale et, surtout, de la financer<sup>(10)</sup>.

3.4. Le CESE approuve les changements apportés dans la structure du budget, avec la réorganisation des rubriques et la consolidation des programmes, ainsi que l'amélioration des mécanismes de flexibilité qui permettront de disposer d'un CFP plus souple tout en préservant la stabilité offerte par ce dernier.

3.5. Tout en comprenant les raisons qui sous-tendent la proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027, le CESE exprime néanmoins son désaccord avec celle-ci lorsqu'elle envisage de réduire l'enveloppe du Fonds européen de développement régional (FEDER) de 12 %, et la dotation du Fonds de cohésion de 46 %, à prix constants, par rapport aux budgets actuels.

3.5.1. Des éléments suggèrent que la crise a abouti à la réapparition de divergences en matière de revenu par habitant, en particulier entre le Nord et le Sud<sup>(11)</sup>. Bien que la proportion de la population de l'EU-27 vivant dans les régions «moins développées» (avec un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne) diminue depuis 2010, la part de la population de l'EU-27 vivant dans des régions «en transition» (ayant un PIB par habitant compris entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'Union européenne) a augmenté. Cependant, cette évolution s'explique en partie par le fait que la part de population de l'EU-27 vivant dans les régions «développées» n'a cessé de baisser en raison des conséquences de la crise<sup>(12)</sup>. Ainsi, si convergence il y a, les revenus ne convergent pas toujours vers le haut. Des investissements publics supplémentaires sont nécessaires dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'inclusion sociale, en particulier aux niveaux local et régional, et ils devraient bénéficier de l'application de la règle d'or recommandée par le Comité dans plusieurs de ses avis récents: les dépenses d'investissement, notamment celles promouvant une croissance durable à long terme, ne sont pas comptabilisées lorsque l'on évalue le respect des objectifs de déficit du pacte de stabilité et de croissance, de manière à garantir la viabilité à long terme des finances publiques.

3.5.2. Dans ce contexte, le CESE constate que les conditions économiques et sociales varient considérablement d'une région à l'autre, certaines divergences étant apparues ces dernières années, même dans des pays relativement riches. Cela devrait se refléter dans la politique de cohésion grâce à de nouveaux indicateurs sociaux, tels que l'emploi et le taux d'activité des groupes cibles, ainsi que des mesures de la pauvreté et de l'inclusion sociale, en plus du PIB relatif par habitant.

<sup>(10)</sup> Voir également les avis du Comité économique et social européen sur le Pacte européen «finance-climat», rapporteur: Rudy De Leeuw (NAT/735) et sur le Plan d'action en faveur de la finance durable, rapporteur: Carlos Trias Pintó (ECO/456). Non encore publié.

<sup>(11)</sup> ETUI/ETUC (2018), *Benchmarking Working Europe*, ETUI, Bruxelles.

<sup>(12)</sup> Darvas, Z. et Moes, N. (2018), How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending? Publication sur le blog Bruegel, 4 mai 2018.



3.6. Le CESE exprime son désaccord avec la proposition de coupes réelles des crédits d'engagement pour le Fonds social européen Plus (- 6 % en termes réels au cours de la période 2021-2027 par rapport à la période 2014-2020). La diminution réelle sera plus importante étant donné que la garantie pour la jeunesse sera incluse dans le FSE+. Ce fonds devrait en fait rester stable, au moins en termes réels, par rapport aux valeurs de 2020, étant donné qu'il fournit les principales ressources financières permettant à l'Union européenne de soutenir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, essentiel pour renforcer la dimension sociale de l'Union européenne et favoriser une convergence des normes sociales vers le haut. Les taux minimums de cofinancement national ne devraient pas augmenter, car cela empêcherait certains États membres d'investir dans certaines régions et les possibilités de valeur ajoutée européenne seraient ainsi gaspillées. La mise en œuvre du socle européen des droits sociaux peut également favoriser une plus grande résilience parmi les États membres de la zone euro et, partant, améliorer le fonctionnement de l'UEM. À cet effet, les actions conjointes des partenaires sociaux aux niveaux européen, national et régional sont indispensables. Le CESE regrette dès lors que celles-ci ne soient pas explicitement mentionnées dans le projet de règlement, alors qu'elles sont reconnues dans la période de programmation actuelle, et invite la Commission à rétablir la disposition en question.

3.7. Le CESE considère que le financement des politiques de cohésion (c'est-à-dire le FEDER, le Fonds de cohésion et le FSE) devrait être maintenu dans le CFP 2021-2027, au moins avec les mêmes ressources, à prix constants, comme dans le cadre financier actuel.

3.8. Comme il l'a déjà indiqué dans son avis sur «L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture»<sup>(13)</sup>, le CESE estime nécessaire de procéder à une nouvelle réforme de la PAC qui, tout en conservant ses deux piliers, les réorienterait en concentrant bien plus largement l'aide directe sur les agriculteurs et les éleveurs, les petites et moyennes entreprises et les exploitations familiales, et prévoirait que les fonds destinés au développement rural soient mis à profit pour promouvoir un modèle de développement durable qui tienne compte des engagements énoncés dans les accords de Paris et les ODD des Nations unies. Le financement des infrastructures sociales dans les communautés rurales par l'intermédiaire du Fonds européen agricole pour le développement rural a constitué un élément majeur des politiques actives de l'Union européenne pour lutter contre le dépeuplement des zones rurales et a servi aux habitants des zones rurales, les agriculteurs comme les petites entreprises et les communautés. En raison des coupes budgétaires considérables que la Commission propose pour la PAC (- 15 %), il est difficile de progresser dans cette direction ou de réaliser les objectifs définis dans la communication de la Commission sur l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture.

3.9. Le CESE accueille favorablement la proposition de création d'un mécanisme de stabilisation pour la zone euro dans le cadre du budget de l'Union européenne. Ce mécanisme visera à protéger les dépenses d'investissement dans les États membres de la zone euro en cas de chocs touchant spécifiquement certains pays et mettant leurs budgets publics sous pression. Il s'agit d'une réforme nécessaire pour rendre l'UEM plus résiliente et éviter le déclenchement d'une dynamique de divergence entre les États membres.

3.9.1. Toutefois, le Comité estime que ce mécanisme, tel qu'il est proposé, ne garantira pas une stabilisation suffisante en cas de crise. Il ne permettrait d'octroyer qu'un nombre limité de prêts adossés («back-to-back») aux États membres concernés. Le montant de 30 milliards d'EUR est insuffisant pour permettre l'octroi de prêts à plus d'un pays simultanément<sup>(14)</sup>. De même, les subventions d'un montant maximal de 600 millions d'EUR par an, accordées pour le paiement des intérêts de ces prêts à faible taux, ne procureraient qu'un soulagement négligeable aux États membres et ne garantirait donc pas une stabilisation suffisante de la zone euro. Une première étape vers une plus grande capacité de stabilisation serait de prévoir une marge plus importante pour les engagements de paiement, ce qui demanderait un relèvement du plafond des contributions.

3.9.2. Le CESE déplore que les propositions de la Commission sur le prochain CFP ne comportent pas de dispositions sur la réforme de l'UEM et de sa gouvernance et sur l'incidence budgétaire d'une telle réforme, notamment en ce qui concerne la création du Fonds monétaire européen, ou les services ou avantages qui concernent les citoyens, tels que l'assurance chômage, qui vient compléter celle des États membres en temps de crise.

3.10. Le Fonds InvestEU s'appuie sur l'ancien Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS), avec la même contribution annuelle et des estimations identiques s'agissant de ses effets sur l'investissement total. Ses investissements seront répartis entre quatre volets d'action (les infrastructures durables, la recherche, l'innovation et la numérisation, les PME, et les investissements sociaux et les compétences), qui vont tous dans la bonne direction. Le CESE est particulièrement favorable au quatrième volet, car celui-ci facilitera le financement de projets dans des secteurs cruciaux comme les compétences, l'éducation, la formation, le logement social, l'innovation sociale, et l'intégration des migrants, des réfugiés et des personnes vulnérables. Il y a lieu de saluer cet engagement à garantir les crédits provenant de la BEI et éventuellement

<sup>(13)</sup> JO C 283 du 10.8.2018, p. 69.

<sup>(14)</sup> Voir Claeys, G. (2018), New EMU stabilisation tool within the MFF will have minimal impact without deeper EU budget reform, blog Bruegel, 9 mai 2018. Selon cette analyse, 30 milliards d'EUR représentent environ un tiers du montant prêté à l'Irlande pendant la crise.

d'autres établissements bancaires publics, mais cela sera juste suffisant pour permettre de maintenir des niveaux de crédit antérieurs, alors que certains États membres au revenu par habitant relativement bas ne pourront toujours pas en bénéficier. Il conviendra de redoubler d'efforts pour combler le déficit d'investissement de l'Union européenne.

3.11. Le principal objectif des politiques de cohésion est de promouvoir une convergence économique et sociale vers le haut entre les États membres. La définition de conditions rigides peut empêcher les États membres et les régions qui en ont le plus besoin — c'est-à-dire les plus pauvres ou les plus endettés — d'accéder aux fonds des politiques de cohésion. Les propos tenus par le Comité dans son avis sur le CFP 2014-2020<sup>(15)</sup> restent valables: «[...] le CESE... est hostile à la proposition d'appliquer une conditionnalité macroéconomique à l'octroi des fonds destinés à la politique de cohésion». Le CESE préconise toutefois une mise en œuvre de la politique de cohésion dans le cadre des orientations définies par le semestre européen, prévoyant une participation accrue des partenaires sociaux et des organisations de la société civile, tant au niveau national qu'à l'échelon européen.

3.12. Les exigences de cofinancement du FEDER, du Fonds de cohésion et du FSE, appliquées de manière rigide, ont empêché certains pays qui avaient le plus besoin de ces fonds de les utiliser pendant la politique d'austérité extrême, et ont ainsi favorisé les divergences. Aujourd'hui, elles continuent de limiter, dans certains pays, l'accès à ces fonds, et cela pourrait être davantage le cas à l'avenir, si le CFP pour l'après-2020 prévoit une augmentation du pourcentage de cofinancement des États membres. Le CESE prône un assouplissement des critères de cofinancement, afin que la situation économique et financière de chaque État membre soit prise en considération et qu'il soit également tenu compte de ce qui est dit plus haut dans ce chapitre sur les dépenses d'investissement par rapport aux objectifs du pacte de stabilité et de croissance.

3.13. Eu égard à l'expérience concernant certaines réformes structurelles imposées ou encouragées au cours de la période d'austérité extrême, il semble logique d'être méfiant à l'égard de toute proposition visant à subordonner l'accès aux fonds de la politique de cohésion à la mise en œuvre des réformes précitées de manière générique. Le CESE ne s'oppose pas aux réformes, mais juge essentiel de préciser à quel type de réformes il est fait référence. Dans plusieurs avis, et tout récemment dans celui sur la politique économique de la zone euro (2018)<sup>(16)</sup>, le CESE défend des réformes structurelles qui améliorent la croissance de la productivité, la sécurité de l'emploi et la protection sociale, tout en favorisant l'investissement et en renforçant les négociations collectives, dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux et du dialogue social.

3.14. Le Comité accueille favorablement les propositions visant à accroître sensiblement le budget des programmes pour la recherche et l'innovation et pour le développement de l'économie et de la société numériques, car ils peuvent constituer la base d'une augmentation solide et durable de la productivité, des salaires et du niveau de vie. Il serait essentiel de définir une stratégie claire visant à relier l'innovation à une politique industrielle européenne, au bénéfice de tous les États membres, en particulier ceux dont le niveau de développement est le plus bas. La participation des partenaires sociaux et de la société civile est indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique industrielle efficace et bien connectée aux systèmes d'innovation. En outre, le contexte actuel exige également qu'un accent fort et marqué soit mis sur la recherche dans les sociétés, la démocratie, la culture et la transformation sociale.

3.15. Il importe également de souligner l'augmentation de 92 % du financement d'Erasmus+, l'un des programmes ayant le plus contribué à l'identité européenne (dont la dotation passe à 26 368 millions d'EUR pour la période 2021-2027).

3.16. Le CESE se réjouit de l'augmentation des fonds alloués à la coopération internationale et à l'aide humanitaire, mais se déclare préoccupé par la reconfiguration de l'action extérieure, désormais axée sur la sécurité et la pression migratoire — s'éloignant d'une approche et d'une définition de priorités à plus long terme, ascendantes, fondées sur les besoins et prises en charge par les pays eux-mêmes, ce qui risque d'exclure les régions les plus vulnérables. Le CESE demande que l'on s'engage à soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour mettre en œuvre leurs propres programmes en vue de réaliser les objectifs de développement durable (ODD).

#### *Financements et ressources propres dans le nouveau CFP*

3.17. Avec le nouveau CFP, la Commission propose d'apporter certains changements au mode de financement du budget de l'Union, mais ceux-ci sont modestes par rapport aux propositions du HLGOR et à celles du Parlement européen, et eu égard aux besoins en matière de financement des dépenses nécessaires. La nouvelle proposition induit un changement graduel vers la fin de la dépendance financière de l'Union vis-à-vis des États membres et un passage très progressif à l'autosuffisance financière. À cette fin, un petit nombre de nouvelles sources de recettes sont proposées.

<sup>(15)</sup> JO C 229 du 31.7.2012, p. 32.

<sup>(16)</sup> JO C 197 du 8.6.2018, p. 33.

3.18. La proposition relative au CFP est modeste et peu ambitieuse, alors que nous avons besoin d'un effort résolu en vue de la réalisation d'un programme cohérent. Il faudrait commencer par tenir compte des propositions du HLGOR et du Parlement européen concernant toute une série de ressources propres supplémentaires, en vue d'une réorientation importante du budget vers le recours aux ressources propres au cours de la période couverte par le prochain CFP.

3.19. Le CESE rappelle la position exprimée dans son avis relatif au document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne<sup>(17)</sup>, à savoir qu'il souscrit à l'analyse reprise dans le rapport final — «Financement futur de l'Union européenne» — du groupe de haut niveau sur les ressources propres<sup>(18)</sup>, présidé par M. Mario Monti. Il est particulièrement important que, dans le CFP post-2020, les nouvelles recettes consistent en une majorité de ressources propres autonomes, transparentes et équitables. Celles-ci seraient directement versées au budget de l'Union européenne, sans passer par les États membres, mais sans augmenter la pression fiscale ni faire peser davantage encore le fardeau sur les citoyens les plus défavorisés et sur les petites et moyennes entreprises.

3.20. Comme souligné dans son avis sur le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE susmentionné, certaines des nouvelles ressources proposées dans le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres auraient une valeur ajoutée européenne sur le plan des recettes en ce qu'elles seraient perçues au niveau le plus adéquat tant pour déterminer des assiettes fiscales transnationales que pour lutter contre les effets sur l'environnement au niveau mondial: l'impôt sur les sociétés (ACCIS)<sup>(19)</sup>, et plus particulièrement sur les multinationales, les transactions financières, les carburants et les émissions de dioxyde de carbone.

3.21. Comme l'indique le HLGOR, une ressource propre basée sur l'impôt sur les sociétés a «l'avantage de contribuer à un meilleur fonctionnement du marché unique». Dans le même temps, l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés simplifie et harmonise les règles en vigueur dans l'Union européenne et limite la portée des mesures de concurrence fiscale dommageables.

3.22. Une taxe sur les services numériques adéquatement conçue pourrait refléter la valeur ajoutée européenne, étant donné que le lieu utilisé à des fins fiscales peut être tout à fait distinct de l'endroit où se déroulent les transactions, mais il s'agirait d'une solution provisoire.

3.23. Le Comité attire l'attention des institutions européennes sur le fait que veiller à ce que toutes ces ressources propres deviennent opérationnelles au cours de la période 2021-2027 sera complexe.

3.24. Les contributions reposant sur l'amélioration des normes environnementales et la lutte contre le changement climatique sont également porteuses de valeur ajoutée européenne et sont étroitement liées à l'objectif stratégique européen relatif à un modèle de développement durable. Par ailleurs, seules des taxes communes sur l'énergie et les dommages causés à l'environnement peuvent garantir une concurrence équitable au sein du marché unique. Dans ce contexte, la Commission propose des contributions liées aux déchets plastiques non recyclés et au système d'échange de quotas d'émission (SEQUE). Il convient de rechercher des sources de recettes dans des taxes sur d'autres types de pollutions, qui entraînent des coûts dépassant les frontières d'un seul État membre. Citons par exemple la taxation des carburants routiers et des billets d'avion, comme l'a suggéré le Parlement européen et le HLGOR, et l'introduction d'une taxe carbone. Il conviendrait de progresser rapidement en prenant des décisions sur ces nouvelles sources de recettes et en les mettant en œuvre, en cohérence avec les priorités politiques plus larges de l'Union européenne.

3.25. La Commission propose en outre une simplification de la ressource propre existante fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont la complexité actuelle est liée aux différences de taux de TVA entre les pays. Une simplification allant dans le sens d'un taux unique dans l'ensemble des États membres serait la bienvenue. La proposition actuelle entraînera une faible augmentation des recettes. Toutefois, la contribution fondée sur la TVA restera essentiellement similaire à celle liée aux niveaux de RNB, étant donné qu'elle reflète l'activité économique générale dans un État membre plutôt que des objectifs politiques spécifiques de l'Union européenne.

3.26. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne offre l'occasion de limiter progressivement — jusqu'à éliminer totalement — le système de rabais qui s'était développé pour réduire également les paiements du Royaume-Uni et de certains autres États membres. Il y a lieu de s'en réjouir, tout comme de la décision d'intégrer dans le budget de l'Union 90 % des recettes douanières, eu égard à la diminution des frais liés à la perception des droits de douane dans les États membres. Les bénéfices réalisés par la BCE (seigneurage) pourraient apporter une petite contribution supplémentaire. Il semble toutefois que, globalement, ces nouvelles formes de ressources propres soient insuffisantes et trop incertaines pour justifier l'espoir qu'elles permettront une réduction significative des contributions fondées sur le RNB.

<sup>(17)</sup> JO C 81 du 2.3.2018, p. 131.

<sup>(18)</sup> Financement futur de l'Union européenne. Rapport final et recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres, décembre 2016.

<sup>(19)</sup> Accueillie favorablement par le CESE dès 2011, dans son avis concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (JO C 24 du 28.1.2012, p. 63) et en 2017 dans son avis concernant une assiette commune (consolidée) pour l'impôt sur les sociétés (JO C 434 du 15.12.2017, p. 58).

#### 4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE soutient la proposition qui conditionne l'octroi de fonds de l'Union européenne aux États membres au respect du principe de l'état de droit, l'une des valeurs fondamentales de l'Union en vertu de l'article 2 du traité, pourvu que sa mise en œuvre ne pénalise pas les citoyens ou les entreprises bénéficiant actuellement de ces fonds. Étant donné que le budget est le principal instrument de mise en œuvre de toutes les politiques de l'Union, le Comité considère que cette conditionnalité pourrait être étendue aux autres principes liés à l'état de droit inscrits dans les traités de l'Union européenne, et demande à la Commission et au Parlement européen d'étudier cette possibilité.

4.2. Il conviendrait de faire preuve d'un maximum de souplesse pour encourager l'interconnexion des programmes de dépenses au bénéfice mutuel des politiques et des financements. L'on pourrait ainsi recourir à la PAC et à Horizon 2020 pour la modernisation technologique de l'agriculture dans les zones rurales essentielles et l'agriculture durable, aux programmes de recherche, de développement et d'innovation (RDI) et en faveur des universités, à Erasmus+ et à d'autres programmes similaires pour les jeunes, aux politiques d'investissement et de cohésion, ou encore au Fonds social européen et à un nouveau programme de développement du socle européen des droits sociaux, proposé par le CESE dans le présent avis, pour promouvoir la convergence entre les États membres, etc. Le CESE déplore dès lors la proposition de remplacer la règle «n+3» par la règle «n+2»<sup>(20)</sup> et invite la Commission à reconsidérer sa position.

4.3. Les évaluations actuelles de la mise en œuvre du plan Juncker (plan d'investissement pour l'Europe) mettent en doute les allégations relatives à ses effets en matière d'augmentation des investissements aux niveaux prévus initialement, encore inférieurs aux niveaux requis pour réduire de manière significative le déficit d'investissement par rapport à la période antérieure à 2008. Plusieurs des États membres les plus pauvres ne bénéficient pas encore suffisamment de ce plan. Des mécanismes appropriés doivent être mis en place pour corriger cette tendance, qui augmente les disparités entre les États membres. Il conviendrait d'encourager la possibilité de combiner des financements provenant de différents fonds, par exemple le Fonds de cohésion et InvestEU.

4.4. Le renforcement de la cohésion sociale est indissociable de la restauration de la confiance des citoyens européens. Le développement du socle européen des droits sociaux pourrait contribuer largement à ces deux objectifs, notamment en soutenant et en guidant les États membres qui procèdent à des réformes visant à créer d'emplois durables, de qualité élevée et à haute valeur ajoutée. Le CESE propose la mise en place d'un programme spécifique pour le socle européen des droits sociaux au sein du CFP 2021-2027 sur la base des engagements pris par les États membres qui ont rédigé la déclaration de Göteborg. Le Fonds social européen+ permettrait de le financer, selon un système d'indicateurs qui pourraient inclure, entre autres, les taux d'activité et de chômage, la scolarisation et l'échec scolaire, le PIB par habitant, des indicateurs de pauvreté et d'inclusion sociale, tant ceux à caractère général, comme pour les indicateurs régionaux, que ceux qui ont trait à certains groupes sociaux défavorisés.

4.5. Le semestre européen devrait jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des budgets de l'Union, en tirant le meilleur parti de la souplesse du nouveau CFP — par exemple, pour assurer un lien étroit entre la politique de cohésion et d'autres politiques dans des domaines tels que l'innovation, les investissements et la création d'emplois. À cette fin, les mécanismes de participation de la société civile et des partenaires sociaux dans le cadre du semestre européen doivent être correctement mis en œuvre de manière que ces acteurs puissent faire le lien entre leur sphère nationale et l'échelon européen. En soutenant la mise en œuvre du semestre européen, la Commission et le Conseil seraient associés directement à des questions de politique nationale. Il convient de veiller à ce que ni les droits sociaux, ni les droits des travailleurs, ni ceux des consommateurs ne soient restreints par des mesures financées par des fonds de l'Union européenne.

4.6. La priorité doit être donnée aux efforts que les institutions européennes et les gouvernements nationaux, accompagnés par les organisations de la société civile, doivent fournir afin d'accroître l'enveloppe du cadre financier pluriannuel pour l'après-2020 et de rééquilibrer leurs priorités conformément aux propositions avancées dans le présent avis. Le CESE les invite instamment à intensifier leurs travaux afin que le CFP puisse être approuvé, selon le calendrier prévu, avant les prochaines élections européennes.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(20)</sup> Une partie d'un engagement budgétaire est dérogée d'office par la Commission si elle n'a pas été utilisée ou si aucune demande de paiement n'a été reçue à la fin de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire (n+2). *Source*: Commission européenne.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à l'objectif "Coopération territoriale européenne" (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur»**

[COM(2018) 374 final — 2018/0199 (COD)]

(2018/C 440/19)

Rapporteur: **Henri MALOSSE**

Consultation	Parlement européen, 11.6.2018 Conseil de l'Union européenne, 19.6.2018
Base juridique	Articles 178 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	7.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	196/2/5

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. La coopération territoriale européenne (CTE) est un instrument unique de la politique de cohésion et constitue l'un des rares cadres dans lesquels les opérateurs nationaux, régionaux et locaux de différents États membres sont systématiquement amenés à mener des actions communes et à échanger des pratiques et des stratégies d'intervention. On peut dire que c'est là qu'on trouve un peu de l'âme de l'esprit européen. Malgré de nombreux cas de valeur ajoutée et d'investissements porteurs de croissance dans les projets conduits à ce jour, les résultats des évaluations ex post mettent effectivement en évidence plusieurs insuffisances. La nouvelle proposition de règlement doit les prendre en compte dans plusieurs registres d'interventions:

1.1.1. **Simplification des procédures** — Le CESE demande que soit accompli un «choc de simplification» en relation avec la dimension des projets. La coopération porte principalement sur des activités locales. Il est donc nécessaire que soient apportées les simplifications nécessaires dans les formulaires et les méthodes d'évaluation des projets, ainsi que soient appliquées les procédures forfaitaires comme élément clé de la nouvelle programmation.

1.1.2. **Cadre financier** — La politique de cohésion constitue un élément décisif de l'appui à la stratégie Europe 2021-2027, qu'il convient de soutenir techniquement et budgétairement de façon prioritaire. Le CESE met en garde contre une affectation budgétaire affaiblie qui remettrait en cause efficacité, visibilité et notoriété de ce programme d'action. Il appelle donc le Parlement européen à proposer une augmentation des crédits pour la politique de cohésion, notamment en faveur de la Coopération Territoriale européenne.

1.1.3. **Additionnalité** — Le CESE s'inquiète des nouvelles règles qui pourraient porter à 70 % au lieu de 85 % le taux de financement maximum de l'Union européenne. Il demande que le taux de 85 % soit maintenu pour les petits projets, les régions les plus fragiles ainsi que les actions de la société civile. Le CESE appuie aussi un élargissement du recours à la participation du secteur privé et à l'ingénierie financière européenne d'*InvestEUfund* en ce qui concerne les actions en faveur du secteur productif.

1.1.4. **Intégration des instruments financiers** — Le CESE demande à la Commission de mettre en place une véritable stratégie pour coordonner et intégrer ses différents instruments financiers disponibles dans le cadre du CFP 2021-2027. Il demande que la Commission présente rapidement une communication à cet effet. La coopération territoriale européenne doit constituer un cadre privilégié pour mettre en œuvre cette coordination indispensable.



1.1.5. **Pour un véritable partenariat avec la société civile** — La Commission doit imposer l'obligation d'impliquer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, tant dans le processus de consultation que dans la mise œuvre des actions car les meilleurs résultats de projets observés se font par un engagement de la société civile. Le CESE préconise de contraindre chaque autorité opérationnelle à présenter un schéma de partenariat pour l'implication de la société civile avec un mécanisme d'alerte.

1.1.6. **Maintien et développement de la concentration thématique.** Le constat d'une évolution vers une concentration thématique des priorités d'intervention et d'investissement est apprécié positivement par le CESE mais il reste à préciser comment:

- prendre en compte les particularités des zones mentionnées à l'article 174 du TFUE (îles, zones de montagne, zones rurales, agglomérations, etc.) sans perdre de vue la nécessité de concentration, gage de visibilité et d'efficacité pour éviter le saupoudrage,
- mettre au cœur de toutes les problématiques le développement durable et les actions pour le climat,
- mettre réellement l'Europe à la portée des citoyens en agissant plus localement.

1.1.7. **Domaine maritime et territoires insulaires** — Étant donné que le domaine maritime est le seul environnement des territoires insulaires, le CESE plaide pour que ces derniers puissent continuer à présenter des projets au titre de la coopération frontalière aussi bien que territoriale. Le cas échéant, une nouvelle priorité «territoires insulaires» devrait être dégagée avec un budget identifié.

1.1.8. **Stratégies macrorégionales (SMR)** — Le CESE estime qu'il est indispensable d'étendre le développement des SMR aux nouvelles zones (Méditerranée, Balkans, Carpates, etc.) et d'assurer à leur profit une plus grande intégration des nouveaux instruments financiers européens.

1.1.9. **Coopération avec des pays voisins** — Le CESE se félicite de la mise en place d'un cadre unique de mise en œuvre avec les pays voisins/tiers. Il souligne ici aussi l'intérêt de l'approche faisant intervenir en même temps les crédits de la CTE et ceux des Fonds européens externes. Le CESE demande à la Commission de veiller à ouvrir dans ce cadre les programmes de coopération territoriales aux régions des pays du voisinage, même si elles ne sont pas frontalières de l'Union européenne, afin d'éviter de créer des ruptures au sein des pays concernés.

1.1.10. **Innovation** — Le CESE appuie la proposition d'un axe prioritaire sur l'innovation avec un budget autonome et des procédures permettant l'accès direct aux acteurs non étatiques. Le CESE souligne cependant que l'innovation doit s'entendre aussi sur le plan sociétal et social.

1.1.11. **La composante numérique de la coopération territoriale européenne** — Aujourd'hui un des défis majeurs pour les acteurs de la coopération territoriale européenne est d'être connecté. Il est nécessaire de prévoir les moyens et initiatives pour réduire la fracture numérique entre les territoires, ainsi qu'entre les composantes territoriales urbaines et rurales des régions: développer les échanges d'expérience, réduire la fracture numérique, d'une part entre les régions, et d'autre part entre territoires urbains et ruraux.

1.1.11.1. Pour cela le CESE recommande, pour la période 2021-2027, d'intégrer à l'architecture de l'ensemble des programmes de la CTE la prise en compte de la transformation numérique et des exigences de montée en compétences.

1.1.12. **La prise en compte de la jeunesse** — La prise en compte de la jeunesse en Europe est un élément fondamental. Le CESE suggère l'utilisation des méthodes Erasmus+ d'échanges de jeunes: étudiants, apprentis, demandeurs d'emploi, personnes en difficulté, pour que la coopération territoriale intègre la jeunesse avec des programmes de mobilité spécifiques, la formation professionnelle et l'apprentissage des langues. Le CESE propose d'inscrire dans les programmes de coopération, transfrontaliers et transnationaux, des axes de proposition et d'intervention spécifiques en faveur des jeunes et portées par les jeunes.

1.1.13. **Actions en faveur des populations fragiles et prise en compte des critères horizontaux** — Le CESE souligne l'importance d'instituer des règles précises sur les niveaux d'obligation à respecter dans le respect des principes horizontaux communautaires et de fixer un seuil minimum à cet égard (10 % des aides de l'action).

1.1.14. **Protection civile et lutte contre les risques majeurs** — Le CESE invite la Commission à envisager l'intégration de cette composante en tant qu'axe majeur de la coopération territoriale et à l'articuler avec le nouveau Fonds «Défense et protection civile» proposé par la Commission pour le CFP 2021-2027.



1.1.15. **Publicité** — Compte tenu de l'importance des programmes soutenus dans la CTE, le CESE soutiendra toute initiative permettant de gagner en visibilité pour renforcer l'esprit de la citoyenneté européenne et la prise de conscience des actions concrètes réalisées avec l'appui de l'Union européenne. Il préconise notamment l'établissement de relais d'informations dans les régions bénéficiaires des programmes de coopération, installés de préférence auprès d'organisations de la société civile.

## 2. Introduction

### 2.1. La coopération territoriale et frontalière, âme de l'esprit européen

2.1.1. Au centre de la construction d'un espace européen commun, la coopération territoriale européenne (CTE) (Interreg), dans l'ensemble de ses composantes transfrontalières, transnationales, interrégionales et d'ouverture aux pays voisins, constitue le socle de l'intégration européenne: elle contribue à ce que les frontières ne se transforment pas en barrières, rapproche les européens, aide à résoudre des problèmes communs, facilite le partage des idées et des atouts et encourage les initiatives stratégiques visant des objectifs communs.

2.1.2. L'article 174 et l'article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constituent le cadre juridique autorisant la réalisation de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, avec pour objectifs la réduction des écarts entre les niveaux de développement régionaux et par conséquent la coopération territoriale européenne.

2.1.2.1. L'article 174 précise que: «Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne». Le CESE estime que cet article justifie amplement que la CTE porte une attention particulière à ces régions et demande à la Commission et aux États membres d'y veiller.

2.1.3. Objectif prioritaire de la politique de cohésion, la CTE (Interreg) constitue le cadre dans lequel les opérateurs publics et privés, nationaux, régionaux et locaux dans les États membres conduisent des initiatives collectives, échangent de bonnes pratiques, structurent des politiques de développement aux plans interne et externe de l'Europe. Cependant, malgré de nombreux cas et exemples de valeur ajoutée et d'investissements porteurs de croissance dans les projets conduits à ce jour, certaines imperfections liées à des insuffisances dans le cadrage des différents programmes ne restent pas sans conséquence et méritent d'être analysées dans les nouvelles perspectives 2021-2027.

2.1.4. Les résultats des évaluations ex post mettent effectivement en évidence plusieurs éléments:

- une insuffisance dans la définition fonctionnelle des régions par rapport à l'article 174 du TFUE,
- des difficultés importantes pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention cohérente du fait du choix d'une approche ascendante (bottom-up) dans la détermination des projets à soutenir,
- une quasi-absence de synergie entre les programmes Interreg et d'autres programmes communautaires susceptibles d'en renforcer les effets de développement, notamment Erasmus+, Horizon 2020, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS), Connect-Europe, COSME, et d'une façon générale un trop faible impact de ces actions et de leur visibilité pour la société civile et pour l'ensemble des catégories de citoyens, en particulier les femmes, les jeunes, les familles, les personnes souffrant de handicaps et les personnes âgées.

2.1.5. Certains de ces aspects sont pris en compte dans la nouvelle proposition de règlement qui renforce les procédures en faveur de la réduction des priorités régionales sur l'ensemble des régions européennes y compris les plus éloignées, développe de nouvelles stratégies macrorégionales et des concentrations thématiques, accentue les initiatives en faveur de l'innovation, ainsi que plusieurs autres initiatives qui, par conséquent, font l'objet d'analyses et de remarques spécifiques. Cependant, la proposition de la Commission mérite d'être améliorée et précisée sur plusieurs points importants.

## 3. Thèmes prioritaires pour les recommandations du CESE à la Commission

3.1. **Simplification des procédures — Vers un choc de simplification** — La Commission propose un ensemble important de dispositions spécifiques destinées à simplifier les règles de positionnement et de gestion des programmes pour tous les niveaux concernés: bénéficiaires, États membres, autorités de gestion, pays tiers participants et Commission. Le CESE ne peut qu'adhérer à cette démarche. Cependant, il s'agit là d'une initiative présentée à l'occasion de chaque nouvelle programmation. La Commission n'est pas allée suffisamment loin dans cette procédure.

3.1.1. En matière de simplification et forfait, le règlement institue le traitement forfaitaire de certaines dépenses comme un élément clé pour la prochaine période de programmation et pousse plus loin certaines variables comme les coûts de personnel (pour tout projet inférieur à 200 000 EUR: forfait et inutile de présenter des factures). Ce faisant, la Commission reconnaît la nécessité de simplification sur le plan administratif et souligne la nécessité d'un accord généralisé.

3.1.2. La coopération porte principalement sur des activités locales. Il est donc nécessaire d'avoir un programme bien plus ouvert sur la société civile avec une simplification radicale des procédures et la mise en place de petites unités d'information et d'assistance.

3.1.3. Le CESE souhaite que soit recherchée une cohérence en relation avec la dimension des projets afin que soient apportées les simplifications nécessaires dans les formulaires et les méthodes d'évaluation des projets, et qu'il soit recouru aux procédures forfaitaires a minima pour les activités administratives et de gestion. Le « choc de simplification » est indispensable afin de permettre aux porteurs de projets de se concentrer sur les résultats des actions plutôt que sur des activités administratives coûteuses en temps.

3.1.4. En effet, et comme le souhaite la Commission, il faut pousser jusqu'au bout la logique de l'évaluation des projets par les « résultats » et décharger les opérateurs de l'obligation de devoir sans cesse fournir des rapports d'activités (tous les 6 mois actuellement).

3.2. **Cadre financier** — La Commission estime que la politique de cohésion et son corollaire dans la CTE doivent rester un élément essentiel du paquet financier. Le CESE approuve cette position. Une affectation budgétaire affaiblie remettrait en cause l'efficacité, la visibilité et également l'actuelle notoriété de ce programme d'action. L'option retenue à ce jour est celle du maintien d'un budget stable par rapport à la dernière période, ceci dans le contexte d'une récession budgétaire de l'ordre de 10 % du budget de l'Union européenne. Cette situation devrait permettre le maintien à l'identique du soutien aux programmes Interreg, ce qui est un minimum, mais le CESE appelle le Parlement européen à proposer une augmentation substantielle car l'impact politique et sur les populations de ces actions peut être très grand à condition qu'on leur attribue des moyens significatifs.

3.2.1. Dans le nouveau règlement sur la coopération territoriale européenne, le taux de cofinancement passe à 70 % (contre 85 % actuellement). Selon la Commission, cette évolution devrait amener un renforcement de l'intervention financière des États et favoriser de meilleures conditions d'appropriation des projets. Le CESE craint que cette mesure, dite d'additionnalité, ne décourage les acteurs privés et les régions les moins favorisées d'y participer. Il demande donc de maintenir le taux de 85 % pour les régions les plus fragiles au sens de l'article 174 du TFUE. Par ailleurs, une concentration des interventions de l'Europe en assure toujours plus de visibilité.

3.2.2. Nouvelles règles pour les « petits projets » — Le nouveau règlement présente une définition claire accompagnée de nouvelles mesures et règles simplifiées: redéfinition de l'assistance technique, suppression de l'exigence de rapports annuels, approche forfaitaire pour de nombreux postes de dépenses et conditions pour un démarrage plus rapide pour la prochaine période. Le CESE estime que ces initiatives vont dans le bon sens.

3.2.3. Concernant les charges administratives pour les « petits projets », la perspective de mise en place d'une institution transfrontalière qui gère la totalité de l'administration pour un ensemble de « petits projets » en complément du forfait est également accueillie très positivement par le CESE.

3.2.4. Le CESE apprécie l'engagement de la Commission de maximiser la participation privée aux programmes de coopération territoriale. Le CESE renforce cette position en suggérant la définition d'un seuil minimum d'implication des acteurs non étatiques (en dehors des autorités régionales), tels que les entreprises privées, les partenaires sociaux, le secteur associatif, les structures de l'économie sociale et solidaire et les chambres professionnelles.

3.3. **Partenariat avec la Société civile** — Le CESE rappelle que le partenariat constitue le moyen essentiel dans le cadre de la prise en compte des principes horizontaux. Il convient de le mettre en place partout avec la société civile, les partenaires sociaux, les autorités locales et les organismes pour l'inclusion sociale. Dans ce contexte, l'inclusion de la société civile dans les comités de contrôle est prévue par le règlement. Il est également prévu sur les sites qui fournissent les informations sur l'exécution et les résultats des programmes, d'ajouter l'information sur les échecs et sur les projets qui ne rendent pas compte de leurs engagements.

3.3.1. Force est de constater qu'une fois les autorités locales désignées, elles ont tendance à ignorer tout le reste.

3.3.2. La participation des acteurs de la société civile ne doit pas se limiter au processus de consultation. Il est fondamental de les impliquer dans la mise en œuvre des actions et de leur confier des responsabilités à cet égard, y compris en choisissant des organisations de la société civile comme autorités de gestion.

3.3.3. Le CESE propose que, pour chaque programme de la CTE, l'Autorité de gestion soumette un schéma de partenariat démontrant l'implication de la société civile à chaque phase de préparation, mise en œuvre et évaluation des actions. Ce schéma devra comporter un mécanisme d'alerte mis en place pour permettre aux acteurs de la société civile de pouvoir saisir l'autorité concernée au cas où le principe du partenariat n'est pas respecté.

3.4. **Nouvelle répartition des concours de la coopération territoriale** — Le nouveau règlement CTE/Interreg décrit le futur programme d'action sur cinq volets de coopération: transfrontalière, transnationale, interrégionale, maritime faisant intervenir les régions ultrapériphériques et investissements interrégionaux en matière d'innovation. Cette approche est cohérente même si le fait de retirer des coopérations transfrontalières celles qui incluent le domaine maritime pose question et suscite beaucoup d'inquiétudes parmi les opérateurs des régions concernées. La Commission se justifie en expliquant qu'il peut exister, notamment dans le cadre de la coopération maritime, des chevauchements entre plusieurs programmes transfrontaliers et elle s'engage à définir une approche d'ensemble pour les programmes dans les zones maritimes, coopération bilatérale comprise, qui sera assortie d'un impact plus important.

3.5. **La question du domaine maritime et le cas des territoires insulaires** — Le CESE considère que cette orientation concernant la dimension maritime peut se comprendre lorsqu'il s'agit de territoires continentaux mais n'est pas justifiée quand il s'agit des territoires insulaires pour lesquelles, par définition, il n'y a que des frontières maritimes. Le CESE a par ailleurs souvent demandé à la Commission d'accorder une attention particulière à la question des îles qui souffrent de handicaps structurels évidents reconnus par l'article 174 du TFUE. Le CESE propose donc de réintégrer les actions de coopération européenne entre îles dans la coopération transfrontalière et/ou d'en faire une 6<sup>e</sup> catégorie dotée d'un budget spécifique, notamment en faveur d'un ensemble d'îles appartenant au même bassin maritime, pour favoriser les échanges d'expériences.

3.6. **Une ouverture spécifique sur l'innovation** — Une nouvelle ligne spécifique fonctionnant par appel à propositions est proposée pour le développement de projets sur l'ensemble du territoire européen, afin d'aller plus loin que la seule pratique d'échange de bonnes pratiques et d'évoluer vers des dispositifs complets de recherche-action (11 % du budget Interreg). Le CESE approuve cette approche à condition qu'elle intègre aussi les innovations sociétales et sociales pour lesquelles les coopérations entre territoires peuvent avoir un très grand impact auprès des populations concernées et permette la participation directe des acteurs non étatiques (chercheurs, entreprises, société civile).

3.7. **Une ouverture aux régions ultrapériphériques (RUP)** — La Commission propose d'adopter de nouvelles mesures pour permettre à ces régions, compte tenu de leur position spécifique, de coopérer en référence à la communication de la Commission intitulée «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne»<sup>(1)</sup>. Il s'agira d'un volet de coopération pour les RUP, entre elles et leurs voisins (3,2 % du budget Interreg). Cette disposition bien identifiée est intéressante mais il faudrait aussi que les moyens de l'Union européenne en faveur des pays tiers voisins des RUP (essentiellement le Fonds européen de développement FED) puissent être facilement mobilisés pour compléter ces actions, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le CESE demande une interaction coordonnée entre Interreg et le FED qui soit actée et programmée.

3.8. **Coopération avec les pays tiers** — Le CESE juge positif que désormais, dans un contexte international perturbé, un cadre identique soit établi pour les actions impliquant des pays voisins hors de l'Union européenne. En ce qui concerne les pays du voisinage, la possibilité existante pour les régions non frontalières de ces pays de participer aux actions de coopération transnationales devrait être mieux exploitée afin d'éviter d'accentuer les différences au sein de ces pays qui favorisent les régions frontalières de l'Union européenne.

#### 4. Nouvelles pistes de réflexion

4.1. **Développement de la concentration thématique** — Le CESE préconise de bien centrer les programmes sur les actions articulées avec les priorités de l'Union européenne telle que définies dans le projet de CFP 2021-2027 (innovation, recherche, Europe plus verte — énergie, économie circulaire, etc. —, Europe connectée — transports, agriculture, etc. —, Europe plus sociale — FSE, FEDER, éducation, santé, etc. —, Europe plus locale par le biais des stratégies de développement au niveau local), sans oublier les objectifs spécifiques énoncés dans le règlement en matière sociale, d'éducation, et de soins de santé. Une attention spécifique devrait ainsi être portée aux stratégies de développement local associant tous les acteurs de la société civile.

4.1.1. Dans le cadre de la concentration thématique, il est fondamental que la question du développement durable et des actions pour le climat, des économies circulaires et des énergies renouvelables soit mise au cœur de toutes les problématiques, ainsi que prise en compte de façon explicite.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 623 final.

4.2. **Stratégies macrorégionales (SMR)** — Les stratégies macrorégionales (mer baltique, Danube, arc alpin, mer adriatique et ionienne) sont généralement considérées comme des réussites. La CTE présente une valeur particulière du fait de sa capacité à créer les conditions propices à l'application de stratégies macrorégionales de développement s'appuyant sur:

- l'existence d'un degré élevé d'interactions transfrontalières,
- la concordance entre les financements et les priorités stratégiques d'intervention.

4.2.1. Ces dispositifs permettront de renforcer les programmes de coopération, notamment transnationale et maritime. Une expérimentation pourrait être développée de façon bénéfique dans le cadre d'une SMR pour la Méditerranée (Occidentale et Orientale) en liaison avec les stratégies de bassin mises en place dans le cadre des actions maritimes de l'Union européenne ainsi qu'une SMR touchant les massifs de montagnes du sud est de l'Europe (Carpatés et Balkans) qui s'étendent, dans les deux cas, à des pays Tiers.

4.3. **La composante numérique de la coopération territoriale européenne** — Aujourd'hui un des défis majeurs pour la coopération territoriale européenne est d'être connectée. Il est nécessaire de prévoir les moyens et initiatives pour réduire la fracture numérique entre les territoires, ainsi qu'entre les composantes territoriales urbaines et rurales des régions. Le développement du numérique concerne plusieurs enjeux:

4.3.1. *Un enjeu technique et économique pour le développement des territoires.* Les technologies numériques sont porteuses de fortes capacités de développement des territoires dans le cadre des nouvelles évolutions industrielles, d'une société collaborative, de l'émergence de nouvelles coopérations au travail, de nouveaux dispositifs de valorisation des ressources locales.

4.3.2. *Un enjeu social majeur qui participe au développement des compétences des populations et des territoires.* Développer l'investissement dans les compétences et la maîtrise d'usage, et ne pas laisser se creuser la fracture sociale numérique. L'évolution du numérique est en train de créer un nouvel ensemble de discriminations, qui ont notamment pour origine les capacités d'accès à l'équipement pour les populations pauvres, pour des raisons de niveau de vie, d'aspects culturels en relation avec le niveau d'éducation et l'âge.

4.3.3. Il convient de prendre en compte que le «numérique» est tout autant capable de faciliter l'accès aux droits qu'à l'inverse de constituer un facteur supplémentaire d'exclusion pour certaines catégories de public. Ce seul constat conduit le CESE à demander à la Commission de prendre en compte, dans les actions de CTE, une démarche pédagogique coordonnée avec les acteurs du territoire.

4.3.4. Par ailleurs, le CESE propose qu'une part importante des actions innovantes devrait être consacrées au numérique avec des appels à propositions spécifiques incluant l'échange d'expériences et la coopération dans les territoires, dans ces domaines-là, avec pour priorité l'inclusion des populations les plus démunies et fragilisées. Elle est essentielle pour les territoires dans le cadre des nouvelles évolutions industrielles, d'une société collaborative, de l'émergence de nouvelles coopérations au travail et de nouveaux dispositifs de valorisation des ressources locales. La Commission a présenté un projet de budget pour la période 2021-2027. Ce dernier intègre-t-il suffisamment cet aspect numérique? Si tel n'est pas le cas, il n'est pas adéquat.

4.3.5. Numérique et intelligence artificielle — Il est impératif que la Commission se dote des outils du numérique et de l'intelligence artificielle pour la mise en place et l'évaluation des programmes à venir (big data, nouvelles technologies et investissements des fonds).

4.3.6. Selon la Commission elle-même, l'appréciation de l'impact des actions et des programmes de l'Union européenne relève d'un «état d'esprit». Les résultats d'un projet seraient parfois moins importants que la façon d'obtenir les résultats et il est difficile de trouver les indicateurs (pas seulement quantitatifs mais qualitatifs) pour apprécier cela.

4.3.7. Le CESE encourage vivement la Commission dans la recherche de meilleurs indicateurs d'appréciation des résultats immédiats et de l'impact des programmes et des projets.

4.4. **La prise en compte de la dimension jeunesse** — La prise en compte de la jeunesse en Europe est un élément fondamental. Le CESE suggère l'utilisation des méthodes Erasmus+ d'échanges de jeunes — lycéens, étudiants, apprentis, demandeurs d'emploi, personnes en difficulté — pour que la coopération territoriale intègre la jeunesse par des programmes de mobilité spécifiques, en particulier pour la formation professionnelle et l'apprentissage des langues. La réflexion du CESE porte sur plusieurs possibilités non contradictoires, pour que le territoire prenne du sens par rapport aux jeunes.

4.4.1. Le CESE propose de réserver un pourcentage des enveloppes de la CTE à des actions portées par les jeunes et pour les jeunes. En parallèle, dans le cadre du futur Erasmus+ après 2021, la Commission pourrait choisir l'option de consacrer une part des programmes Erasmus+ à des initiatives visant des espaces territoriaux délimités.

4.4.2. D'autre part, 10 % d'un ou plusieurs volets Interreg devraient être consacrés à la mobilité de type Erasmus et un pourcentage identique à l'enveloppe des projets gérés dans le cadre d'Erasmus+, qui sont organisés dans des espaces européens. Une priorité pourrait être réservée aux régions qui commencent à avoir une existence réelle, une macrorégion MED par exemple, et/ou expérimentalement à des régions en cours de projet de montage et développement, une macrorégion Est MED par exemple.

4.4.3. Il est donc nécessaire d'inscrire dans les programmes de coopération transfrontaliers et transnationaux un ou des axes de propositions et d'interventions spécifiques en faveur des jeunes et portées par ces derniers. Ces axes devraient permettre et soutenir le passage de simples échanges culturels à la valorisation d'actions portant sur des catégories autres que celles traditionnellement bénéficiaires d'Erasmus+: mouvements de jeunes et création d'associations pour la lutte contre les exclusions et les inégalités sociales, pour l'intégration des personnes les plus fragiles (handicap), actions pour le climat, initiatives pour contribuer à l'accueil des réfugiés migrants, ou tout autre thème dans les domaines de l'éducation et de la solidarité.

4.5. **Actions en faveur des populations fragiles et prise en compte des critères horizontaux** — Concernant la prise en compte des populations fragiles à tous les niveaux de conception et mise en œuvre des programmes de coopération, dont notamment la sélection des projets, la position de la Commission est claire sur l'obligation impérative du respect des principes horizontaux communautaires.

4.5.1. La question se pose toutefois de la réglementation sur ce thème, dans le cadre de la CTE, qui ne fixe pas de quotas. Le CESE propose qu'un seuil minimum soit fixé en ce qui concerne les coopérations frontalières (10 %).

4.6. **La protection civile et la lutte contre les risques majeurs.** Cette composante qui fait partie du nouveau Fonds européen de la défense et protection civile, proposé par la Commission pour le CFP 2021-2027 est un axe majeur qui a des implications pour la coopération territoriale. On pense ici par exemple à la prévention et à la lutte contre les feux de forêt en Méditerranée ou aux inondations dans les régions plus septentrionales. Il s'agit là d'une question dans le cadre de laquelle la coopération au-delà des frontières nationales est une évidence, et qui touche directement la vie des citoyens.

4.6.1. Le CESE recommande donc qu'une attention spéciale soit intégrée dans la CTE avec la possibilité de coordination entre plusieurs Fonds et que des recommandations précises soient adressées aux autorités en charge des programmes de manière à les sensibiliser aux enjeux et opportunités de cette question pour leurs territoires. Des appels à propositions de démonstration pourraient être lancés à ce sujet afin de créer une émulation entre régions.

4.7. **Intégration des différents instruments européens:** le CESE estime que cette proposition n'intègre pas suffisamment les opportunités de synergies entre la CTE et les autres instruments financiers actuels ou à venir de l'Union européenne, notamment en termes d'échange de jeunes, de réseaux et agenda numériques, de recherche et développement, d'investissements, de protection civile et de lutte contre les risques majeurs. Il demande à la Commission d'y remédier.

4.7.1. La CTE constitue un cadre approprié pour assurer une complémentarité des différents instruments européens à partir des besoins du terrain:

- les investissements des petites et moyennes entreprises si on réussit à combiner efficacement les interventions d'Interreg avec celles du nouveau InvestEuFund proposé par la Commission dans le cadre du CFP 2021-2027,
- les réseaux (infrastructures, numérique, énergie) avec la «Connect Europe Facility»,
- les actions extérieures (FED, politique de voisinage),
- les fonds pour la protection civile,
- Erasmus+,
- Horizon Europe (actuel Horizon 2020),
- LIFE (Environnement et actions pour le climat),
- Fond Social européen,

...

4.7.2. Les propositions de la Commission demeurent vagues à ce sujet. Le CESE demande à la Commission, dans le cadre des propositions sur le CFP 2021-2027, de présenter une communication sur l'intégration de ses instruments financiers.

4.8. **Publicité** — Interreg constitue l'un des principaux moyens pour renforcer l'esprit de citoyenneté européenne. Il convient maintenant de gagner en visibilité pour faire connaître les actions de l'Union européenne. La Commission doit faire une publication et une promotion publicitaire simples sur l'utilisation et les réalisations du programme Interreg. Ceci afin que les citoyens se rendent compte des actions concrètes réalisées avec l'appui de l'Union européenne. Compte tenu de l'importance de cette thématique, le CESE propose l'établissement de relais d'information et de coopération frontalière ou territoriale dont ce serait la mission, installés de préférence auprès d'organisations de la société civile.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier»**

[COM(2018) 373 final — 2018/0198 (COD)]

(2018/C 440/20)

Rapporteur: **Etele BARÁTH**

Consultation	Parlement européen, 11.6.2018 Conseil de l'Union européenne, 19.6.2018
Base juridique	Articles 175 et 304 du TFUE
Compétence	«Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	7.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	195/1/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) salue la proposition de règlement présentée par la Commission européenne, relative à un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (ci-après dénommé le «mécanisme»). De l'avis du CESE, la proposition reflète une nouvelle approche et est susceptible de renforcer les possibilités de coopération fondée sur la subsidiarité entre les différents États membres et de contribuer à un développement socio-économique durable et plus équilibré des régions frontalières et à la croissance du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne.

1.2. Le CESE estime l'argument de la proposition fondé, car même s'il existe actuellement plusieurs instruments institutionnels soutenant ces territoires (notamment Interreg et le GECT), ceux-ci ne disposent pas des compétences requises pour prendre de telles mesures juridiques.

1.3. Le CESE est d'avis que la mise en œuvre du projet de règlement peut contribuer à l'élimination des obstacles historiques, à la diffusion de la pratique quotidienne de l'euroanéité et au renforcement du sentiment de citoyenneté européenne.

1.4. Le CESE encourage la Commission européenne à clarifier toutes les questions génératrices d'incertitude juridique, afin que le processus perçu comme complexe et largement assorti de garanties excessives n'ait pas un effet dissuasif pour les utilisateurs potentiels de cette législation. Il est indispensable d'établir clairement la manière d'encourager deux États membres voisins à coopérer lorsque leurs conceptions du projet diffèrent ou lorsque leurs approches d'une manière générale sont divergentes entre elles.

1.5. Le CESE insiste sur l'importance de surveiller en permanence la bonne application du règlement étant donné que ce dernier ne régit pas les solutions, mais le processus lui-même, et est susceptible d'offrir un cadre à d'innombrables possibilités de coopération.

1.6. L'avantage du projet de règlement est qu'il harmonise plutôt qu'il uniformise, et la définition de son champ d'application territorial constitue dès lors un élément important de son applicabilité (voir le paragraphe 2.7.4).

1.7. En outre, la proposition de règlement part du principe que pour résoudre un problème donné, une solution serait d'appliquer la législation en vigueur de l'autre côté de la frontière. Cette approche n'est toutefois pas possible dans de nombreux cas: il peut arriver qu'il n'existe, ni d'un côté de la frontière ni de l'autre, aucune législation qui puisse contribuer à résoudre un problème donné; la solution peut alors s'inspirer du modèle offert par un troisième pays. Il y a lieu de proposer un mécanisme pour faire face à ce cas de figure.

1.8. Le CESE se félicite de la coordination mise en place par la Commission européenne, et compte sur les points de coordination transfrontalière pour diffuser les anciennes «bonnes pratiques» (programmes transfrontaliers, etc.) et territorialiser les initiatives (par exemple, cohérence avec des stratégies macrorégionales intégrées de développement urbain). Le Comité préconise à cette fin de mettre à profit l'expertise et la capacité de coordination des organisations de la société civile (voir paragraphe 2.14.2).

1.9. Le projet de règlement peut contribuer à renforcer encore une administration publique européenne innovante et responsable, mais le CESE estime nécessaire d'imposer une obligation d'information à l'égard des parties prenantes afin de mettre en lumière les possibilités de coopération transfrontalière, et propose de faciliter la participation aux processus grâce aux moyens offerts par l'administration en ligne et de rendre cette participation plus attrayante.

1.10. Le CESE préconise de prêter attention au déséquilibre significatif qui pourrait exister entre les initiateurs potentiels, qu'il convient de compenser en prévoyant un soutien pour faciliter la participation des partenaires les plus défavorisés au départ.

1.11. En ce qui concerne les initiatives et pratiques juridiques transfrontalières, il importe d'éviter toute possibilité de régression. Il convient de veiller tout particulièrement à ce qu'aucune des parties ne soit pénalisée ni ne subisse de préjudice découlant de la coopération.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE accueille favorablement les initiatives visant à la suppression des obstacles du marché unique et contribuant à la réalisation de ses quatre libertés fondamentales<sup>(1)</sup>. Le CESE considère que la proposition relative à la création d'un mécanisme transfrontalier, qui reflète le travail efficace de la présidence luxembourgeoise, constitue un pas supplémentaire dans cette direction.

2.2. L'Union européenne compte 40 régions frontalières terrestres intérieures, couvrant 40 % de son territoire et représentant près de 30 % de sa population. 1,3 million de personnes traversent quotidiennement la frontière pour aller travailler<sup>(2)</sup>.

2.3. Ces franchissements de frontière peuvent engendrer des difficultés au niveau de l'emploi, de l'amélioration des soins de santé, de l'utilisation des services proposés par les institutions de l'État ou de l'offre de services d'urgence. La non-reconnaissance des régimes fiscaux, des droits à pension et autres droits et des normes, ainsi que l'absence de services d'urgence communs, pourraient poser de graves problèmes. La plupart des obstacles qui subsistent découlent de législations nationales divergentes des deux côtés de la frontière, de procédures administratives incompatibles, ou tout simplement de l'absence de planification territoriale commune<sup>(3)</sup>.

2.4. Pourtant, d'une manière générale, les régions frontalières s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions du même État membre. L'accès aux services publics tels que les hôpitaux et les universités est généralement moins aisé dans les régions frontalières. Les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics des régions frontalières éprouvent des difficultés particulières lorsqu'il s'agit de naviguer entre deux systèmes administratifs et juridiques différents. Des chercheurs de l'université technique de Milan ont démontré que la suppression des obstacles administratifs actuels permettrait d'augmenter le PIB de l'Union d'environ 8 %<sup>(4)</sup>.

2.5. Eu égard à la dimension sociale de ce défi, le CESE juge particulièrement important que soient mis en place des mécanismes qui, grâce à la suppression des obstacles administratifs, permettent aux citoyens de choisir librement leur emploi et soutiennent le développement des infrastructures et des services d'intérêt général.

2.6. D'un point de vue économique également, il y a lieu de se féliciter de l'approche adoptée par la proposition, qui va dans le sens d'une réduction accrue des charges administratives, dans l'intérêt des employeurs comme des travailleurs.

<sup>(1)</sup> JO C 125 du 21.4.2017, p. 1.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions)

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/)

<sup>(4)</sup> Camagni et al., Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions, Commission européenne, Bruxelles, 2017.

2.7. En raison de leur situation périphérique, les zones frontalières sont souvent moins favorisées, tant économiquement que socialement <sup>(5)</sup>. Une telle initiative pourrait contribuer utilement au renforcement de la cohésion territoriale, qui vise à garantir le développement harmonieux de tous les territoires, et à permettre à leurs habitants d'exploiter au mieux les atouts régionaux. Conformément au traité de Lisbonne <sup>(6)</sup>, le CESE est d'avis que ce type de diversité peut se transformer en avantage qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union.

2.7.1. Le CESE regrette que la Commission n'ait pas lancé un processus participatif qui aurait abouti à l'adoption d'une stratégie globale et intégrée pour une Europe durable à l'horizon 2030 et au-delà <sup>(7)</sup>. La contextualisation du nouveau mécanisme est dès lors particulièrement importante: le CESE estime que les nouveaux points de coordination transfrontalière, outre l'harmonisation juridique, doivent également veiller à l'intégration des initiatives dans les différents processus territoriaux.

2.7.2. Ces processus territoriaux comprennent notamment les stratégies territoriales des différents niveaux (par exemple, les stratégies macrorégionales ou les stratégies intégrées de développement urbain) ainsi que l'intégration de l'expérience liée aux programmes européens de coopération territoriale, en particulier en ce qui concerne les expériences et les résultats des programmes transfrontaliers.

2.7.3. La force du texte dans sa formulation actuelle, par rapport aux idées formulées antérieurement, est qu'il n'exclut pas la possibilité de coopération maritime (ce qui rend l'instrument applicable aux coopérations maritimes dynamiques telles que celles établies dans la région du Grand Copenhague et entre Helsinki et Tallinn, ou les relations italo-croates actuellement en plein essor).

2.7.4. Bien que le champ d'application territorial se situe au niveau NUTS 3, selon l'interprétation de la proposition législative, celle-ci prévoit l'application du mécanisme au plus petit territoire justifiable possible, ce dont il convient de se réjouir. Il importe néanmoins que le règlement s'adapte aux cas dans lesquels le champ d'application territorial doit s'étendre au-delà des limites administratives proposées (par exemple, la fréquence radio des ambulances doit fonctionner sur un territoire plus vaste, le cas échéant).

2.8. Comme le reflète également la nouvelle proposition de budget de l'Union européenne, la protection de l'environnement est devenue aujourd'hui une priorité incontestable: la Commission propose d'augmenter le financement en faveur de l'environnement et de l'action pour le climat <sup>(8)</sup>. Il est clair qu'il y a lieu de se réjouir de toute tentative d'approche cohérente de l'écosystème européen offrant la possibilité de protéger la nature.

2.9. Tout comme la Commission européenne, dans sa communication intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne» <sup>(9)</sup> (qui, au moyen de 10 propositions, met en lumière la manière dont l'Union européenne et ses États membres pourraient réduire la complexité, la longueur et le coût des interactions transfrontalières et encourager la mise en commun des services le long des frontières intérieures), le CESE est d'avis que la coopération doit aller au-delà de l'harmonisation juridique (soutien du multilinguisme, etc.).

2.10. Néanmoins, il est à craindre que la mise en place du mécanisme sur une base volontaire entraîne une fragmentation supplémentaire de la pratique juridique et de la configuration administrative en Europe, et qu'apparaissent en outre des différences considérables entre les pratiques des États les plus développés et de ceux qui le sont moins. En effet, ces derniers rencontrent non seulement des obstacles juridiques différents, mais aussi des défis plus lourds, par exemple du point de vue économique.

2.11. Le CESE est conscient du caractère chronophage de l'harmonisation juridique, mais encourage cependant les États membres à mettre en place une structure aussi homogène que possible. Dans l'ensemble, il apparaît que la proposition de règlement vise à raccourcir les délais de procédure afin de protéger les acteurs locaux. Toutefois, compte tenu de la complexité du mécanisme et de la longueur des procédures bureaucratiques, il doit exister une forte volonté de coopération pour que les délais prévus puissent être respectés.

2.12. La configuration du nouveau système institutionnel à plusieurs niveaux soulève également certaines questions. Il importe de définir le cadre de fonctionnement de ces institutions de telle sorte que les obstacles qui surgissent n'aient pas de répercussion sur les autorités (capacités insuffisantes, etc.).

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_fr.pdf)

<sup>(6)</sup> JO C 306 du 17.12.2007.

<sup>(7)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 91.

<sup>(8)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4002\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_fr.htm)

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions)

2.13. À cet égard, le Comité se réjouit du rôle de coordination de la Commission européenne, rendu possible par la création, en septembre 2017, du point de contact frontalier <sup>(10)</sup>.

2.13.1. Il est toutefois préoccupé par le manque de financement européen, qui pourrait poser problème notamment pour les États membres les moins développés. Le Comité estime donc important de prévoir une possibilité de connexion entre les différents fonds de financement et le mécanisme.

2.14. Il approuve particulièrement le caractère ascendant de l'initiative, dans la mesure où ce sont les acteurs locaux — c'est-à-dire ceux qui font effectivement l'expérience des obstacles précités et y font face — qui sont à l'origine de la procédure d'harmonisation.

2.14.1. Du fait qu'elles mobilisent les acteurs locaux concernés, les organisations de la société civile sont particulièrement bien placées pour déceler les problèmes locaux et formuler des propositions. Par conséquent, le CESE estime que leur participation revêt une importance particulière et préconise de mettre à profit leur expertise et leur capacité de coordination (en s'appuyant par exemple sur les indicateurs interrégionaux des chambres de commerce, ou encore sur les coopérations existant entre syndicats ou organisations d'intérêts). Le Comité juge également importante la prise en compte des travaux des conseils économiques et sociaux nationaux et régionaux.

2.14.2. Il importe cependant que les États membres soutiennent largement la société civile afin que les acteurs économiquement défavorisés puissent également être informés des possibilités et en profiter.

2.14.3. À cet égard, le CESE propose de soutenir le travail des organisations créées par des régions frontalières (telles que l'Association des régions frontalières européennes, la Mission opérationnelle transfrontalière ou le Service d'Europe centrale pour les initiatives transfrontalières), dans le but de promouvoir les intérêts des zones frontalières, l'établissement de contacts et l'échange d'expériences entre les différents acteurs, ainsi que les possibilités de coopération.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(10)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3270\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3270_fr.htm)

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail»**

[COM(2018) 131 final — 2018/0064 (COD)]

(2018/C 440/21)

Rapporteur: **Carlos Manuel TRINDADE**

Saisine	Conseil, 6.4.2018 Parlement européen, 16.4.2018
Base juridique	Articles 46, 91 paragraphe 1 et 304 du TFUE
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	19.7.2018
Adoption en session plénière	20.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	189/16/29

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. La situation du marché du travail transfrontière pose des problèmes importants pour les entreprises, les travailleurs et les États membres, s'agissant en particulier de concurrence déloyale, de dumping social, d'irrégularités et de fraudes diverses en matière de fiscalité et de sécurité sociale. En outre, le manque d'information pour les entreprises et les travailleurs, l'insuffisance de la coopération entre les États membres et la faiblesse des capacités de la plupart des inspections du travail ont aggravé les problèmes et les conflits actuels. Bien que certaines mesures aient été prises, les institutions de l'UE, le président de la Commission, le CESE, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile se sont prononcés sur la nécessité de faire plus et mieux pour remédier à cette situation.

1.2. La proposition de règlement de la Commission instituant une Autorité européenne du travail (AET) constitue, pourvu qu'elle soit mise en œuvre de manière adéquate, un pas important dans la bonne direction en vue d'améliorer la mobilité transfrontière, de se conformer à la législation européenne et nationale, de stimuler la coopération entre les autorités nationales du marché du travail et d'améliorer l'accès à des informations adéquates et actualisées, de lutter contre les pratiques illicites et de renforcer le marché intérieur, pour autant que l'AET respecte les compétences nationales et européennes et que les États membres fassent preuve de soutien et de coopération.

1.3. Le CESE soutient l'initiative de la Commission destinée à contribuer à la résolution des problèmes de mobilité transfrontière. Il prend acte du règlement que la Commission propose en vue d'instituer une Autorité européenne du travail et souligne que la coopération structurée entre les États membres est établie de manière équilibrée afin de dégager des solutions innovantes et de la valeur ajoutée pour les entreprises, les travailleurs, les autorités et les inspections du travail nationales, tout en préservant le principe de subsidiarité.

1.4. D'une manière générale, le CESE souscrit aux efforts déployés par la Commission pour améliorer la coopération transfrontière et prévenir les pratiques illégales. De façon plus détaillée, le CESE relève des points d'accord (voir 4.1), formule des observations (voir 4.2) et avance quelques propositions (voir 4.3) dont il espère la prise en compte afin d'améliorer l'efficacité de l'action de l'ELA.

1.5. Le CESE recommande à la Commission de prendre le plus grand soin lors de l'intégration des différentes instances dans l'AET afin de garantir que l'expérience et les savoir-faire accumulés soient exploités utilement et qu'il n'y ait pas de chevauchement avec d'autres instruments et structures, avec pour objectif ultime de s'assurer que l'action de l'AET soit plus efficace. Il convient de garantir l'indépendance de l'AET en lui allouant des ressources propres adéquates pour l'accomplissement de ses missions. Cependant, le CESE met en garde contre un éventuel manque de ressources de l'AET, qui pourrait compromettre son efficacité. Dès lors, tout en prenant note de ces préoccupations et de certaines autres qui ont été exprimées quant à son rapport coût/efficacité, il importe de veiller à ce que ses ressources soient correctement gérées.

1.6. Parmi les diverses propositions qu'il avance, le CESE attire tout particulièrement l'attention sur celle qui concerne la participation des partenaires sociaux (voir 4.3.3). Il sera plus facile d'apporter des solutions à la problématique de la mobilité transfrontière si les partenaires sociaux s'engagent plus activement au niveau européen, au niveau national et au niveau sectoriel, ce qui est l'objectif de la proposition du CESE présentée ci-après. Le CESE propose de transformer le groupe de parties prenantes de l'Autorité en conseil consultatif et de renforcer la présence des partenaires sociaux dans cet organe.

## 2. Contexte

2.1. L'on a assisté ces dernières années à une augmentation très significative de la mobilité de la main-d'œuvre: entre 2010 et 2017, le nombre de citoyens vivant ou travaillant dans un État membre qui n'est pas leur pays de naissance est passé de 8 à 17 millions et celui des travailleurs détachés a augmenté de 68 % à partir de 2010, pour atteindre 2,3 millions en 2016. En outre, plus de deux millions de travailleurs du secteur du transport routier franchissent quotidiennement des frontières intérieures de l'UE pour transporter des marchandises ou des voyageurs <sup>(1)</sup>.

2.2. Un aspect important de la réalité sociale européenne concerne l'incidence de la pauvreté, qui n'a pas diminué de manière significative et qui touche 23,5 % de la population européenne <sup>(2)</sup>. Certaines de ces personnes sont des personnes inactives et découragées, des citoyens handicapés, des immigrants en provenance de pays tiers, des Roms et des sans-abri, et nombre d'entre elles vivent dans un État membre autre que celui dont elles sont originaires. Il serait plus facile de trouver des solutions pour ces personnes si les marchés du travail transfrontières fonctionnaient plus efficacement, dès lors que cela ouvrirait davantage de possibilités d'emploi.

2.3. Les institutions européennes ont exprimé leur point de vue sur la question de la mobilité des travailleurs. La Commission soutient que «des préoccupations subsistent en ce qui concerne le respect de la réglementation de l'UE et le contrôle effectif et efficace de son application, ce qui risque de compromettre la confiance et l'équité dans le marché intérieur. En particulier, des inquiétudes ont été exprimées en ce qui concerne tant les travailleurs mobiles, qui sont vulnérables face aux abus ou se voient refuser la possibilité d'exercer leurs droits, que les entreprises, qui exercent leurs activités dans un environnement économique incertain ou peu clair et dans des conditions de concurrence inégales» <sup>(3)</sup>. Le Parlement européen souligne qu'il est «nécessaire à la fois de renforcer les contrôles et la coordination entre et par les États membres, y compris grâce à un échange accru d'informations entre les inspections du travail, et de soutenir activement l'exercice des droits à la libre circulation» <sup>(4)</sup>. Le Conseil a insisté sur «la nécessité d'améliorer la coopération administrative et de développer l'assistance et les échanges d'informations dans le contexte de la lutte contre la fraude liée au détachement de travailleurs, tout en soulignant l'importance, pour les prestataires de services et les travailleurs, de disposer d'informations claires et transparentes» <sup>(5)</sup>.

2.4. Le discours sur l'état de l'Union prononcé le 13 septembre 2017 par le président Jean-Claude Juncker résume bien la position des institutions européennes: «Nous devrions faire en sorte que toutes les règles de l'UE en matière de mobilité des travailleurs soient mises en œuvre de manière juste, simple et efficace par un nouvel organisme européen d'inspection et d'application des règles. Il est absurde de disposer d'une Autorité bancaire pour faire appliquer les normes bancaires, mais pas d'une Autorité commune du travail pour veiller au respect de l'équité dans notre marché unique» <sup>(6)</sup>.

2.5. Le CESE a lui-même déjà élaboré plusieurs avis <sup>(7)</sup> sur cette thématique.

2.6. En dépit de l'adoption, ces dernières années, d'une série d'initiatives et de propositions pour promouvoir une mobilité des travailleurs équitable, leur mise en œuvre et le contrôle de celle-ci restent insuffisants.

2.7. La situation actuelle, caractérisée par des abus et des pratiques illégales dans certains États membres, est liée au populisme et a nourri les sentiments anti-européens et le protectionnisme croissant qui ont émergé au cours des dernières années dans de nombreux États membres.

2.8. Ces constatations montrent que les droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne sont pas respectés à l'heure actuelle, en particulier ceux repris aux articles 15, 16, 21, 29, 31, 34, 35 et 45.

<sup>(1)</sup> SWD(2018) 68 final, p. 7.

<sup>(2)</sup> Population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale, 2016 (EUROSTAT, 2018).

<sup>(3)</sup> COM(2018) 131 final, p. 1.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 131 final, p. 1 et 2, 2015/2255(INI), 2013/2112(INI), 2016/2095(INI).

<sup>(5)</sup> COM(2018) 131 final, p. 2.

<sup>(6)</sup> Le discours sur l'état de l'Union de 2017 est disponible à l'adresse: [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fr).

<sup>(7)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 81; JO C 264 du 20.7.2016, p. 11; JO C 345 du 13.10.2017, p. 85; JO C 197 du 8.6.2018, p. 45.



2.9. Ce constat est d'ailleurs l'une des principales raisons qui ont conduit à l'adoption du socle européen des droits sociaux en vue de «garantir aux citoyens l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et la protection et l'inclusion sociales»<sup>(8)</sup>.

2.10. Ces observations émanant des institutions de l'UE s'inscrivent dans la droite ligne des alertes et dénonciations émises par les partenaires sociaux européens, les syndicats, les entreprises ainsi que plusieurs autorités nationales au fil des ans, qui n'ont eu de cesse de réclamer des politiques à même d'apporter une solution à cette situation.

2.11. L'existence de différences considérables entre les États membres au niveau des attributions et des ressources des autorités d'inspection du travail est un fait admis, la dotation en inspecteurs étant dans de nombreux cas inférieure à celle recommandée par l'OIT<sup>(9)</sup>. Par ailleurs, la diminution des moyens affectés à l'inspection du travail, les difficultés d'ordre linguistique et les différents niveaux de numérisation sont révélateurs de la méconnaissance du phénomène de la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre et font ressortir la nécessité de mettre en place des activités au niveau de l'UE ainsi qu'une assistance aux États membres afin de remédier à ces lacunes et de coopérer et souscrire volontairement à des initiatives conjointes de manière plus efficace et plus anticipatoire.

2.12. Les résultats de la consultation publique en ligne<sup>(10)</sup> et des consultations internes montrent qu'il existe des lacunes, en particulier en ce qui concerne l'inadéquation du soutien et de l'orientation pour les travailleurs et les entreprises dans des situations transfrontières. Il s'avère notamment que l'information disponible pour le public sur ses droits et obligations est incomplète et fragmentée, que la coopération et la coordination entre les autorités publiques nationales sont insuffisantes et que la mise en œuvre et le respect des règles sont inefficaces. Les consultations ciblées ont livré des résultats contrastés. La majorité des participants soutiennent l'établissement d'une nouvelle autorité vouée à l'amélioration de la coopération entre les États membres en facilitant l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Dans le même temps, les répondants soulignent que la nouvelle autorité devrait respecter pleinement les compétences nationales fondées sur le traité et qu'elle ne devrait pas imposer aux États membres des exigences supplémentaires en matière d'établissement de rapports. Des voix se sont élevées également pour critiquer les risques de double emploi avec les structures administratives existantes.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE soutient les efforts déployés par la Commission pour lutter contre les irrégularités et les fraudes dans la mobilité transfrontière. La création d'une Autorité européenne du travail s'inscrit dans le sillage des orientations politiques de juillet 2014 relatives à l'édification d'une Europe plus sociale.

3.2. Le CESE partage l'avis de la Commission quant à la nécessité d'assurer une coopération efficace entre les autorités nationales et de mener une action administrative concertée pour pouvoir gérer un marché du travail de plus en plus européen et répondre de manière équitable, simple et efficace, au moyen de l'AET si elle est mise en place, et dans le cadre d'un mandat clair et respectueux de la subsidiarité et de la proportionnalité, de manière équitable, simple et efficace aux défis majeurs qui se posent en matière de mobilité transfrontière<sup>(11)</sup>.

3.3. Le CESE estime tout comme la Commission que «la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre dans l'Union européenne (UE) bénéficie aux individus, aux économies et aux sociétés dans leur ensemble» et que les avantages qu'elle apporte «dépendent de règles claires, équitables et effectivement respectées en matière de mobilité transfrontière de la main-d'œuvre et de coordination de la sécurité sociale»<sup>(12)</sup>.

3.4. Au terme de son examen de la proposition de la Commission, le CESE considère que celle-ci respecte les exigences liées aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, à l'accord du Parlement et du Conseil sur la rationalisation des agences européennes décentralisées, au principe «mieux légiférer», ainsi qu'au lien entre l'initiative proposée et la plateforme sur le travail non déclaré.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 250, p. 4.

<sup>(9)</sup> Conformément à la convention n° 81 de l'OIT, la dotation recommandée est de 1 inspecteur pour 10 000 travailleurs dans les économies de marché industrialisées (297<sup>e</sup> réunion de l'OIT, novembre 2006).

<sup>(10)</sup> COM(2018) 131 final.

<sup>(11)</sup> La Commission européenne énumère ces défis comme suit: l'existence de cas de dumping social, la non-application de la législation en vigueur et les pratiques frauduleuses dans les situations transfrontières; l'inadéquation de l'information, du soutien ainsi que des orientations fournis aux travailleurs et aux employeurs dans des situations transfrontières concernant leurs droits et obligations; les difficultés d'accès aux informations et le partage insuffisant de celles-ci entre les autorités nationales responsables des différents volets de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination en matière de sécurité sociale; la capacité insuffisante des autorités nationales à organiser la coopération avec les autorités d'autres États membres; la faiblesse des mécanismes d'actions transfrontières pour faire respecter la législation, voire leur inexistence; l'absence de mécanisme de médiation transfrontière entre les États membres dans tous les volets de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination en matière de sécurité sociale.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 131 final.

3.5. Le CESE estime que l'option retenue par la Commission, celle d'une solution opérationnelle consistant à créer une nouvelle agence fondée sur la coopération entre les États membres et à s'appuyer sur les structures existantes, est le bon choix — parmi les différentes hypothèses envisagées<sup>(13)</sup> — et qu'elle répond aux besoins actuels. Il partage avec la Commission l'avis selon lequel la forme choisie pour la mise en œuvre de l'AET, à savoir celle d'un règlement, moyennant son approbation, offrirait une plus grande sécurité juridique et est par conséquent la plus appropriée.

3.6. Le CESE est d'avis que la création de l'AET peut combler les lacunes importantes relevées ci-dessus, moyennant la coopération et le soutien de tous les États membres. Le CESE souligne que l'AET devrait être centrée sur l'amélioration de la mobilité de la main-d'œuvre, l'application des règles, la lutte contre les irrégularités et le renforcement du marché intérieur par l'amélioration de la coopération transfrontière entre les États membres. Plus l'AET concentrera ses efforts sur sa mission sans se détourner de ses objectifs, mieux elle évitera les déclarations et les interprétations négatives concernant sa pertinence.

3.7. Le CESE soutient dans l'ensemble la proposition de règlement de la Commission, notamment les objectifs (art. 2), les missions (art. 5), les informations sur la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre (art. 6), l'accès aux services liés à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre (art. 7), la coopération et l'échange d'informations entre États membres (art. 8) et la coopération en cas de perturbations transfrontières du marché du travail (art. 14), car ils définissent des attributions de l'AET qui peuvent contribuer de manière décisive à assurer le respect des droits du travail et sociaux sur un pied d'égalité dans le pays d'accueil, la lutte contre le dumping social, l'existence d'une concurrence saine entre les entreprises et la lutte contre la fraude en matière de mobilité transfrontière, soit autant de problèmes que les États membres ne peuvent résoudre seuls.

3.8. Le CESE estime que ces objectifs et missions lèvent les doutes légitimes suscités par les fonctions effectives et le rôle de l'AET.

3.9. Le CESE estime que l'action de l'AET réunit toutes les conditions pour être positive dans la mesure où elle contribuera à fournir aux États membres et aux partenaires sociaux un soutien opérationnel et technique efficace pour lutter contre les pratiques illicites, les abus et les fraudes en matière de mobilité de la main-d'œuvre. Le respect des droits des travailleurs et des citoyens à l'égalité de traitement, à l'accès à des possibilités d'emploi et à la sécurité sociale sera garanti par la fourniture d'informations et de services pertinents aux travailleurs et aux employeurs, la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales, la réalisation d'inspections communes et concertées et la coopération en cas de litiges et de perturbations du marché du travail ayant une incidence au-delà des frontières, telles que les restructurations d'entreprises qui concernent plusieurs États membres.

3.10. Le CESE souhaite que l'AET constitue une source d'inspiration et d'encouragement non seulement pour le renforcement des capacités des autorités nationales compétentes, notamment pour les inspections du travail et leur personnel, mais aussi en matière de fourniture d'informations et de conseils pour aider les entreprises et les travailleurs européens à connaître les règles applicables dans des situations transfrontières.

3.11. Le CESE attire l'attention sur l'importance des nouvelles formes de travail résultant des innovations technologiques et numériques dans les entreprises et sur le marché du travail, et qui ont évidemment des répercussions dans les situations de mobilité transfrontière; dès lors, l'AET devra tenir compte de cette nouvelle réalité.

3.12. Le CESE escompte que les synergies qui pourraient résulter de la concentration d'expériences, de compétences et de tâches ainsi que de la coopération prévue dans le cadre de l'AET seront efficaces, en évitant les doubles emplois ainsi que le manque de clarté, étant donné:

3.12.1. que l'Agence s'intégrera dans plusieurs structures, notamment le réseau européen de services de l'emploi (EURES), le comité technique pour la libre circulation des travailleurs, le comité d'experts en matière de détachement de travailleurs, la commission technique, la commission des comptes et le comité de conciliation de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et la plateforme européenne pour lutter contre le travail non déclaré;

3.12.2. qu'elle coopérera avec les agences européennes existantes dans le domaine du travail, à savoir le Cedefop<sup>(14)</sup>, la FEF<sup>(15)</sup>, l'EU-OSHA<sup>(16)</sup>, Eurofound<sup>(17)</sup>, la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, le comité consultatif pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et le comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs.

<sup>(13)</sup> SWD(2018) 68 final et SWD(2018) 69 final, chapitre B.

<sup>(14)</sup> Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

<sup>(15)</sup> Fondation européenne pour la formation.

<sup>(16)</sup> Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail.

<sup>(17)</sup> Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

3.1.2.3. Toutefois, le CESE souhaite et espère que l'intégration et la coopération accrues entraîneront un progrès effectif sous l'angle de l'efficacité et que les bonnes pratiques en vigueur et le travail accompli dans ces différents domaines ne seront pas compromis. Le CESE prend note des bons exemples relevés dans les pays du Benelux, et de ceux que constituent la plateforme contre le travail non déclaré ou encore la création d'une carte d'identité européenne dans le secteur de la construction civile. Ces initiatives devraient être préservées et reproduites dans la mesure du possible, et en s'appuyant sur ces capacités, d'autres initiatives novatrices de même nature devraient être lancées. Un autre exemple de ce type d'initiatives innovantes est la création du numéro de sécurité sociale européen, initiative qui devrait se concrétiser dans le cadre de la mise à jour du règlement (CE) n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale<sup>(18)</sup> et de l'achèvement des travaux relatifs à l'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI).

3.1.3. Le CESE souligne l'importance de la participation des partenaires sociaux prévue dans le fonctionnement et la gouvernance de l'ELA (art. 24). Toutefois, le CESE souligne que la manière dont celle-ci est envisagée est manifestement insuffisante. Le CESE espère que les conditions de cette participation puissent être rendues telles qu'elle engendre une réelle valeur ajoutée pour la résolution des problèmes concrets rencontrés par la mobilité de la main-d'œuvre.

3.1.4. Le CESE estime que l'AET doit respecter le principe de subsidiarité et qu'elle ne peut interférer dans le fonctionnement des marchés du travail des États membres, notamment en ce qui concerne leurs systèmes de relations professionnelles et de négociation collective, à tous les niveaux, l'autonomie des partenaires sociaux ou les services d'inspection du travail.

#### 4. Observations particulières

4.1 Le CESE souligne et est favorable:

4.1.1. à la promotion d'inspections communes en concertation avec les autorités nationales en cas de non-conformité, de fraude ou d'abus, pour autant que ces inspections soient conformes à la législation des États membres concernés. Ces inspections doivent être menées sur une base volontaire, afin de respecter les compétences des États membres. Néanmoins, l'attention est attirée sur le fait que la non-participation éventuelle d'un État membre — laquelle devra toujours être motivée — est susceptible de nuire à l'efficacité de l'action de l'AET;

4.1.2. que l'AET n'a pas de pouvoir d'initiative pour réaliser des inspections communes et concertées, ce pouvoir appartenant aux autorités nationales, mais qu'elle a la capacité de suggérer de telles inspections aux États membres lorsqu'elle détecte des cas de manquements à la législation, abus ou fraudes transfrontières;

4.1.3. la prise en charge par l'AET de la responsabilité du portail européen sur la mobilité de l'emploi, en interaction avec le portail numérique unique dans le cadre du système d'information du marché intérieur (IMI) et de l'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI);

4.1.4. la reconnaissance et la valorisation par l'AET de l'autonomie des partenaires sociaux ainsi que de la négociation et des conventions collectives, et en particulier de l'importance de leur participation active à la réalisation de ses objectifs;

4.1.5. l'importance du soutien de l'AET aux syndicats et aux entreprises sur les plans de l'information et de l'appui technique, ainsi qu'en cas de conflits de travail transfrontières, en reconnaissant de la sorte le rôle central qu'ils jouent dans la mise en œuvre de la législation;

4.1.6. le rôle de médiation de l'AET dans les conflits entre les autorités nationales, notamment dans le domaine de la sécurité sociale, ce processus devant faire l'objet d'une clarification;

4.1.7. que les agents de liaison nationaux, en tant que relais avec les États membres, contribueront certainement à une efficacité accrue de l'AET. Toutefois, il convient de clarifier ses liens fonctionnels avec les États membres d'origine, non seulement avec l'administration mais aussi avec les partenaires sociaux nationaux;

4.1.8. qu'il est essentiel de garantir l'indépendance de l'AET en lui allouant des ressources propres adéquates pour l'accomplissement de ses missions. Cependant, le CESE met en garde contre un éventuel manque de ressources de l'AET, qui pourrait compromettre son efficacité. Il existe aussi un certain nombre de préoccupations quant à son rapport coût/efficacité et il est donc important de veiller à ce que ses ressources soient correctement gérées.

---

<sup>(18)</sup> JO L 166 du 30.4.2004, p. 1, rectificatif au JO L 200 du 7.6.2004, p. 1.

4.2. Le CESE, au regard des missions confiées à l'AET, émet les observations suivantes.

4.2.1. Les litiges entre les administrations nationales dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination en matière de sécurité sociale pourraient être résolus par la médiation de l'AET, à la demande des autorités nationales des États membres et en accord avec elles.

4.2.2. L'existence d'une telle médiation ne pourra toutefois pas remettre en cause la possibilité de recours par l'une ou l'autre des parties concernées auprès des juridictions compétentes.

4.2.3. Il convient de clarifier les interactions et la coopération de l'AET avec les agences et autres organismes de l'UE intervenant dans les questions liées au travail ainsi qu'en matière de respect et d'application de la législation.

4.2.4. La création de l'AET ne doit pas entraîner une augmentation des coûts administratifs pour les entreprises et les travailleurs.

4.3. Le CESE, considérant la nécessité de réaliser les objectifs qui sous-tendent la création de l'AET, propose de veiller à ce que la proposition de règlement de la Commission prévoie ce qui suit.

4.3.1. L'obligation qui incombe aux États membres de coopérer avec l'AET, en fournissant des informations et une assistance ainsi qu'un accès aux bases de données nationales, en matière de législation, de sécurité sociale et de fiscalité doit être clarifiée. Il conviendra également de préciser comment les coûts seront partagés entre les différents États membres, notamment en ce qui concerne les inspections conjointes.

4.3.2. L'action de l'AET devrait contribuer à combattre la fraude grâce, le cas échéant, à des liens étroits avec Europol et Eurojust.

4.3.3. L'article 24 du règlement, concernant la participation des partenaires sociaux, étant manifestement insuffisant, devrait être modifié comme suit:

- que soit constitué un «conseil consultatif de l'AET», en remplacement du «groupe de parties prenantes»,
- que ce conseil, outre ce qui est déjà prévu dans l'article en question, soit chargé d'émettre un avis sur les programmes de travail pour le mandat et pour l'année, sur le rapport d'activité et sur la proposition du conseil d'administration en vue de la nomination du directeur exécutif,
- que ce conseil soit composé de 17 membres, dont 12 issus des partenaires sociaux européens (y compris les secteurs de la construction, de l'agriculture et des transports), de 3 représentants de la Commission, du président du conseil d'administration, qui présiderait le conseil consultatif, et du directeur exécutif,
- que ce conseil se réunisse au moins trois fois par an.

4.3.4. L'AET devrait créer une base de données contenant des informations fournies par les États membres et mise à jour en ce qui concerne les entreprises qui commettent des actes illicites dans le domaine de la mobilité transfrontière.

4.3.5. Il y a lieu que l'AET se préoccupe de la création d'un numéro de sécurité sociale européen, même si le pouvoir d'initiative en la matière appartient à la Commission.

4.3.6. Il convient que l'AET élabore un rapport annuel sur la mobilité transfrontière qui comporterait une évaluation des risques et des possibilités, notamment dans les zones géographiques et/ou les secteurs les plus vulnérables.

Bruxelles, le 20 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

## ANNEXE

Les propositions d'amendements suivantes, qui ont recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, ont été rejetées au cours des débats (conformément à l'article 39, paragraphe 2, du règlement intérieur):

**Paragraphe 1.1**

Modifier comme suit:

1.1. *La situation du marché du travail transfrontière pose des problèmes importants pour les entreprises, pour les travailleurs et pour les États membres, en particulier concurrence déloyale, ~~dumping social~~, irrégularités et fraudes diverses en matière de fiscalité et de sécurité sociale. Le manque d'informations pour les entreprises et les travailleurs, la coopération insuffisante entre les États membres et la faiblesse des capacités de la plupart des inspections du travail ont également aggravé les problèmes et les conflits actuels. Bien que certaines mesures aient été prises, les institutions de l'UE, le président de la Commission, le CESE, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile se sont prononcés sur la nécessité de faire plus et mieux pour remédier à cette situation.*

**Résultat du vote:**

Voix pour: 93

Voix contre: 124

Abstentions: 13

**Paragraphe 3.7**

Modifier comme suit:

3.7. *Le CESE soutient dans l'ensemble la proposition de règlement de la Commission, notamment les objectifs (art. 2), les missions (art. 5), les informations sur la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre (art. 6), l'accès aux services liés à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre (art. 7), la coopération et l'échange d'informations entre États membres (art. 8) et la coopération en cas de perturbations transfrontières du marché du travail ayant une incidence sur les travailleurs frontaliers (art. 14), car ils définissent des attributions de l'AET qui peuvent contribuer de manière décisive à assurer le respect des droits du travail et sociaux sur un pied d'égalité dans le pays d'accueil, la lutte contre les pratiques illégales, ~~le dumping social~~, l'existence d'une concurrence saine entre les entreprises et la lutte contre la fraude en matière de mobilité transfrontière, soit autant de problèmes que les États membres ne peuvent résoudre seuls.*

**Résultat du vote:**

Voix pour: 96

Voix contre: 121

Abstentions: 11

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale»**

[COM(2018) 132 final]

(2018/C 440/22)

Rapporteuse: **Giulia BARBUCCI**

Consultation	Commission européenne, 14.5.2018
Base juridique	Article 292, en liaison avec l'article 153, paragraphe 1, point c), l'article 153, paragraphe 2, troisième alinéa, et l'article 352 du TFUE
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	19.7.2018
Adoption en session plénière	20.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	148/39/32

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE estime, conformément aux instruments internationaux fondamentaux, que toute personne devrait avoir **droit à une vie décente, à la protection sociale** et à la protection contre tous les risques majeurs sur son lieu de travail et tout au long de sa vie, ce qui englobe notamment les soins de santé ainsi que le droit à une retraite digne une fois âgé. Une couverture appropriée des travailleurs occupant des formes d'emploi atypiques et des indépendants contribuerait à cet objectif, conforme aux principes définis par le socle européen des droits sociaux qui doivent à présent devenir réalité. Il convient en effet de leur garantir un accès et une contribution aux soins de santé ainsi qu'à des allocations de maternité, parentales, de handicap ou de vieillesse.

1.2. Le CESE rappelle qu'**un accès à des systèmes de protection sociale** est indispensable si l'on veut créer des sociétés plus justes, et que celui-ci est une composante essentielle d'une population de travailleurs actifs, productifs et en bonne santé. Rétablir la **durabilité sociale** <sup>(1)</sup> en tant que principe de la définition et de la mise en œuvre des politiques européennes, dans l'objectif plus large de créer des conditions équitables sur le plan social, selon lesquelles toute personne soumise aux mêmes règles et se trouvant dans des conditions comparables peut bénéficier de l'accès à la protection sociale, devrait être un objectif commun des institutions à tous les niveaux, de la société civile organisée et des partenaires sociaux.

1.3. Le CESE recommande que les États membres mettent en œuvre la recommandation à l'examen là où c'est nécessaire et qu'ils rendent compte, au moyen de **plans d'action** spécifiques élaborés notamment sur la base des insuffisances repérées par l'analyse d'impact de la Commission européenne qui accompagne la recommandation, et auxquels participeront pleinement les partenaires sociaux et la société civile organisée.

1.4. Le CESE se félicite des principaux effets attendus de la mise en œuvre de cette recommandation étant donné que ceux-ci seront positifs pour les citoyens, les travailleurs et les entreprises: il s'agit notamment **d'augmenter la mutualisation des risques, la sécurité des revenus, le dynamisme du marché du travail et la productivité, de mieux répartir les ressources et de réduire l'insécurité et la pauvreté** des individus.

1.5. «S'agissant des **travailleurs qui sont engagés dans les nouvelles formes de travail** propres à l'ère numérique, le CESE estime qu'il serait possible de dégager une solution globale pour les problèmes liés à la reconnaissance de leurs droits touchant à la sécurité sociale en procédant à une réforme générale du mode de financement du système. Il demande aux États membres de chercher des solutions qui permettent de financer les systèmes de sécurité sociale en recourant à des instruments qui en assurent la viabilité tout en répondant à la nécessité d'offrir un accès aux personnes exerçant leur activité dans les nouvelles formes de travail.» <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> JO C 237 du 6.7.2018, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 129 du 11.4.2018, p. 7.



1.6. Le CESE recommande que les initiatives prises dans le cadre de la recommandation aboutissent à **des dispositions et prestations adéquates**, et notamment à des filets de sécurité pour les personnes qui ne sont pas en capacité d'atteindre les seuils minimaux ouvrant des droits, en particulier les personnes incapables de travailler et leurs familles. Le CESE regrette que le revenu de base ait été supprimé de la recommandation, comme l'indique le document de travail des services de la Commission — Analyse d'impact <sup>(3)</sup>. Le CESE avait, dès 2013, appelé de ses vœux une directive européenne instaurant un revenu minimum européen, estimant qu'il «contribuerait à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus» <sup>(4)</sup>.

1.7. **L'âge** comme le **sexe** jouent un très grand rôle dans l'exclusion de certaines personnes des systèmes de protection sociale: ces facteurs doivent donc faire l'objet d'une prise en compte spécifique lors de la définition des actions relevant du champ d'application de la recommandation à l'examen.

1.8. Le CESE constate qu'il convient de viser et d'assurer la **réalité** de la couverture et de l'accès à ces systèmes, surtout dans la définition et la mise en œuvre des actions à l'échelon national; la **transférabilité** des droits sociaux doit être prise en considération lorsque les individus passent d'un type de contrat de travail à un autre, d'un système à l'autre et qu'ils ont accumulé des droits.

1.9. Le CESE a la conviction qu'il convient de remédier à la complexité des règles et de corriger d'autres aspects administratifs de manière à garantir une **transparence** totale, et ainsi renforcer la prise de conscience et la connaissance, par les travailleurs, de leurs obligations et de leurs droits; cela serait également possible en renforçant la qualité des données statistiques (ventilées par type de relation de travail, âge, sexe, éventuel handicap, nationalité, etc.).

## 2. Introduction

2.1. La recommandation relative à la protection sociale est l'une des initiatives adoptées par la Commission au titre du **socle européen des droits sociaux**. La recommandation et ses **principes directeurs** sont conformes et cohérents au regard de plusieurs des vingt principes clés du socle européen des droits sociaux et du document de travail des services de la Commission qui l'accompagne. Le principe 12 du socle dispose notamment que «[l]es travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail <sup>(5)</sup>».

2.2. Cette initiative a pour principal objectif de garantir à tous les travailleurs, en particulier à ceux qui pratiquent des formes de travail atypiques et aux indépendants, **un accès concret et véritable aux régimes de protection sociale**. Elle vise également à soutenir les États membres et à compléter leur action pour combler les écarts et accorder à toutes les personnes qui travaillent, indépendamment de leur statut, un accès juste et proportionné à la protection sociale <sup>(6)</sup>.

2.3. Premièrement, la recommandation vise «à éliminer ou à limiter les obstacles qui empêchent les systèmes de protection sociale de fournir aux personnes une protection sociale adéquate **indépendamment de leur type de relation de travail ou de leur statut sur le marché du travail**, tout en respectant les compétences des États membres pour ce qui est de la conception de leurs systèmes de protection sociale» <sup>(7)</sup>.

2.4. La recommandation vise également à garantir qu'**un niveau adéquat de protection sociale** soit accessible à tous: «les seuils de revenu et de durée (périodes d'acquisition, délais d'attente, périodes minimales de travail, durée des prestations) peuvent constituer un obstacle exagéré à l'accès à la protection sociale pour certains groupes de travailleurs salariés atypiques et pour les travailleurs non salariés» <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Document de travail des services de la Commission — Analyse d'impact accompagnant la proposition (disponible en anglais uniquement).

<sup>(4)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

<sup>(5)</sup> JO C 125 du 21.4.2017, p. 10.

<sup>(6)</sup> Voir également la recommandation n° 202 de l'OIT, qui fournit des orientations pour établir ou maintenir «des socles de protection sociale en tant qu'élément fondamental de leurs systèmes nationaux de sécurité sociale».

<sup>(7)</sup> Voir la recommandation concernant la protection sociale, aux pages 9, 16 (point 10), 17 (considérant 4) et 26 (points 8 et 10).

<sup>(8)</sup> Voir la recommandation concernant la protection sociale, page 20, considérant 18.

2.5. Le CESE regrette que le revenu de base ait été supprimé de la recommandation du Conseil. L'OCDE fait dans une étude récente <sup>(9)</sup> le constat suivant: «étant donné la rapidité de l'évolution du marché de l'emploi, les discussions en cours sur le revenu de base apportent cependant une contribution utile au sujet du type de protection sociale que veulent les sociétés». Le CESE avait indiqué dans un précédent avis <sup>(10)</sup> que «l'instauration d'un revenu minimum européen contribuera à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus»; il demandait également dans cet avis qu'on adopte une directive-cadre et qu'on «[examine] les possibilités de financement d'un revenu minimum européen».

2.6. Les mesures et principes énoncés dans la recommandation auront pour objectifs, d'une part, d'assurer à **toutes les personnes qui travaillent** (en particulier les travailleurs qui occupent des emplois atypiques et les travailleurs indépendants) **l'accès à la protection sociale** et, d'autre part, de veiller à ce qu'**une protection sociale adéquate leur soit garantie** en toutes circonstances.

2.7. Les partenaires sociaux européens et nationaux ont largement abordé la question d'une garantie de l'accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs à l'occasion de précédents accords, déclarations communes et négociations collectives nationales. Par exemple, le préambule des accords conclus entre partenaires sociaux européens sur les contrats à durée déterminée et sur le travail à temps partiel attire l'attention sur la nécessité de «veiller à ce que les mécanismes de protection sociale soient adaptés à l'évolution des formes de travail flexibles». Dans leur programme de travail 2015-2017 <sup>(11)</sup>, les partenaires sociaux européens ont indiqué qu'il était nécessaire de «veiller à ce que l'ensemble des citoyens aient accès à une protection sociale durable».

2.8. Les partenaires sociaux européens ont exprimé leurs préoccupations dans une «Analyse approfondie de l'emploi», négociée en 2015 <sup>(12)</sup>, dans laquelle ils recommandaient que «les États membres et la Commission coopèrent de manière renforcée pour lutter contre la corruption, la fraude et l'évasion fiscales, qui ont un effet délétère sur les systèmes de protection sociale, les entreprises et les individus responsables». Ils préconisaient en outre que les États membres passent en revue leurs systèmes de protection sociale pour déterminer, en collaboration avec les partenaires sociaux, leurs éventuelles insuffisances au regard de leur caractère durable et approprié, et qu'ils s'efforcent de garantir que ces systèmes continuent à l'avenir de répondre aux besoins des individus, en particulier ceux qui sont les plus vulnérables et qui risquent l'exclusion sociale <sup>(13)</sup>.

### 3. Observations générales: contexte

3.1. Un monde du travail en mutation: **la numérisation, l'évolution démographique, la transition énergétique, la mondialisation et de nouvelles formes d'emploi** peuvent représenter à la fois des opportunités et un défi pour les gouvernements, la société civile organisée et les partenaires sociaux.

3.2. Des marchés du travail en mutation: les réformes structurelles des marchés de l'emploi ont diversifié ces derniers, et certains types de contrats sont actuellement exclus des régimes de protection sociale fondamentale dans certains États membres. Il existe une **diversité croissante des types de contrats**, et les contextes comme les systèmes présentent **d'importantes différences en fonction des pays**: en 2016, dans l'Union européenne, 14 % des travailleurs étaient indépendants, 8 % salariés temporaires à temps plein, 4 % salariés temporaires à temps partiel et 13 % salariés permanents à temps partiel <sup>(14)</sup>.

3.3. Il existe des différences entre les systèmes de protection sociale des différents pays, mais tous sont confrontés à des **difficultés semblables**: la transformation des marchés du travail et les modifications de la législation; le vieillissement des travailleurs et une tendance à reculer l'âge légal de la retraite; la faible participation, qualitative et quantitative, des jeunes et des femmes au marché du travail; l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail ou les plus susceptibles de rester en dehors de celui-ci; la numérisation et les nouvelles formes d'emploi. Certains systèmes de protection sociale sont conçus de telle manière que les cotisations sociales font partie du salaire du travailleur. Cet élément doit être pris en considération lorsque l'on cherche à résoudre ces nouvelles difficultés.

<sup>(9)</sup> «Basic Income as a Policy Option: Technical Background Note Illustrating Costs and Distributional Implications for Selected Countries» [Le revenu minimum comme choix de politique: note de dossier technique présentant les implications au regard des coûts et des effets redistributifs dans un échantillon de pays], OCDE, 2017 (disponible en anglais uniquement).

<sup>(10)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

<sup>(11)</sup> [https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/brochure\\_wp-business\\_europe\\_fr\\_1.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/brochure_wp-business_europe_fr_1.pdf)

<sup>(12)</sup> 2015 *In-depth employment analysis* [Analyse approfondie de l'emploi en 2015] — CES, BusinessEurope, CEEP et UEAPME, chapitre 6, p. 92 (en anglais).

<sup>(13)</sup> Voir note de bas de page n° 12.

<sup>(14)</sup> Eurostat, 2016.

3.4. **L'incidence du sexe** sur l'accès au marché du travail et le maintien dans celui-ci, de même que sur la possibilité ou l'exclusion de l'accès à la protection sociale, doit faire l'objet d'une évaluation. Avec les jeunes et les migrants, les femmes sont souvent surreprésentées dans les nouvelles formes d'emploi <sup>(15)</sup>, ce qui a des répercussions sur leurs droits en matière de protection sociale.

3.5. L'âge est également un facteur important au regard de l'accès à la protection sociale: les jeunes générations ont tendance à être davantage concernées par les formes de travail atypique («La proportion de jeunes travailleurs âgés de 20 à 30 ans sous contrat temporaire ou sous un autre type de contrat ou sans contrat est deux fois plus importante que dans les autres tranches d'âge» <sup>(16)</sup>). Les périodes de transition entre l'éducation et des formes d'emploi classiques sont devenues plus longues et peuvent avoir des répercussions néfastes en ce qui concerne tant l'accès à la protection sociale que les droits à la retraite futurs, en raison notamment de l'extrême fragmentation de la carrière professionnelle <sup>(17)</sup>.

3.6. Les disparités en matière d'accès à la protection sociale, en fonction du statut sur le marché du travail et du type d'emploi, peuvent empêcher les individus de saisir l'opportunité de passer d'un statut à un autre sur le marché du travail, lorsque cela signifie la perte de leurs droits, ce qui peut se traduire en fin de compte par une croissance moindre de la productivité des travailleurs. Ainsi, elles peuvent également être défavorables à l'esprit d'entreprise et constituer un frein à **la compétitivité et à la croissance durable**.

3.7. Elles peuvent aussi donner lieu à des abus en matière de statut professionnel et entraîner une concurrence déloyale entre les entreprises qui continuent de contribuer à la protection sociale et celles qui ne le font pas.

3.8. À long terme, c'est la viabilité sociale et économique des systèmes nationaux de protection sociale qui est en jeu, en particulier compte tenu des tendances démographiques et des taux de chômage actuels.

#### 4. Observations particulières: contenu essentiel de la recommandation

4.1. Le CESE fait remarquer que la législation antérieure au niveau européen [notamment les directives 2010/41/UE, 2014/50/UE et (UE) 2016/2341] a tenté de combler les écarts entre les systèmes de protection sociale, mais des résultats préliminaires, par exemples ceux relatifs à la directive 2010/41/UE, montrent qu'il existe un certain nombre de cas dans lesquels elle n'est pas parvenue à garantir un véritable accès à la protection sociale pour les travailleurs indépendants <sup>(18)</sup>.

4.2. Le CESE note également que la Commission européenne insiste, dans son examen annuel de la croissance 2018, sur le fait que le revenu de remplacement assuré par la protection sociale est essentiel pour combler les inégalités et encourager la cohésion sociale ainsi que la croissance inclusive <sup>(19)</sup>.

4.3. Globalement, le nombre de travailleurs indépendants en Europe a légèrement diminué <sup>(20)</sup> au cours de ces dernières années. Cela est dû en partie à l'insuffisance du niveau de protection ou à l'absence de protection de ces travailleurs en cas de maladie ou d'autres motifs liés à la vie privée (maternité, paternité, soins à apporter à un membre de la famille, etc.). Un niveau acceptable de protection pourrait donc permettre d'augmenter le nombre de travailleurs indépendants tout en améliorant leur situation. Néanmoins, il est absolument essentiel que les institutions, à tous les niveaux, combattent toutes les formes de recours frauduleux au statut d'indépendant, y compris à l'échelon transnational.

4.4. Le CESE accueille favorablement et soutient à cet égard la décision figurant dans la recommandation à l'examen, d'aller plus loin que ce qui avait été initialement proposé dans l'analyse d'impact, et de recommander «d'étendre la couverture formelle sur une base obligatoire à tous les travailleurs» et de garantir aux travailleurs indépendants un accès à la protection sociale en étendant leur couverture formelle «sur une base obligatoire pour les prestations de maladie et de soins de santé, les prestations de maternité/paternité, les prestations de vieillesse et d'invalidité ainsi que les prestations concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles; et sur une base volontaire pour les prestations de chômage». Le CESE estime que **le faible taux d'affiliation des indépendants** (allant de moins de 1 % à 20 %) **aux régimes volontaires**, lorsqu'ils existent, justifie le fait de renforcer les mesures destinées à promouvoir une couverture et une protection plus larges.

<sup>(15)</sup> OIT: INWORK édition n° 9, mai 2017 (en anglais).

<sup>(16)</sup> Voir la recommandation concernant la protection sociale, page 3 (dernier paragraphe).

<sup>(17)</sup> JO C 367 du 10.10.2018, p. 15.

<sup>(18)</sup> Barnard C. et Blackham A. (2015), «Mise en œuvre de la directive 2010/41/UE concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante», rapport du réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité hommes-femmes, commandé par la direction générale de la justice de la Commission européenne; voir la proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, pages 10 et 11.

<sup>(19)</sup> Semestre européen 2018: examen annuel de la croissance.

<sup>(20)</sup> Voir à ce sujet un article de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound): «The many faces of self-employment in Europe» [Les nombreux visages de l'emploi indépendant en Europe] (en anglais).

4.5. Des mesures visant à assurer une couverture pleine et entière aux travailleurs indépendants sont donc les bienvenues. Elles portent également, le cas échéant, sur les conjoints aidants, c'est-à-dire le conjoint ou le partenaire de la personne qui travaille en tant qu'indépendant, et qui contribue de façon régulière et active à l'activité du travailleur non salarié, de telle manière que cela puisse être considéré comme sa principale activité.

4.6. Tous les citoyens devraient avoir accès à des régimes de protection sociale qui leur permettent de bénéficier de **prestations adéquates**. Ceux-ci peuvent être financés par l'impôt et/ou par une assurance à laquelle les travailleurs contribuent de façon équitable et proportionnelle à leurs capacités (sauf dans les cas où ils sont exonérés de ces contributions), et dont ils bénéficient en fonction de leurs besoins, au moins en ce qui concerne des prestations minimales adéquates et des filets de sécurité en cas de nécessité.

4.7. Il faut garantir l'**aspect durable** et le financement de l'accès à une protection sociale **adéquate** pour accompagner les mutations des marchés du travail<sup>(21)</sup>, de manière à faciliter l'insertion, l'adéquation, l'équité et l'égalité dans une perspective plus large de croissance économique et de progrès social.

4.8. Des mesures devraient être conçues au préalable à l'échelle de l'Union comme au niveau national pour parvenir à l'**égalité de traitement et à l'égalité des chances**: les dépenses publiques sociales en Europe «font partie intégrante du modèle social européen»; l'Europe a toujours été un continent très attractif en raison du niveau élevé de la sécurité sociale, si l'on compare avec d'autres régions du monde.

4.9. Les régimes de protection sociale devraient reposer sur la **solidarité** et l'**égalité** sans qu'aucune discrimination puisse se fonder sur la diversité des situations et/ou des histoires personnelles ou encore des statuts professionnels.

4.10. Lorsque l'on conçoit des mesures de protection sociale qui s'adressent à des **personnes en situation de handicap**, cela doit se faire en fonction d'une approche reposant sur les droits de l'homme et à la lumière de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Les personnes en situation de handicap qui ne peuvent travailler, ainsi que leurs familles, doivent être protégées contre le risque de pauvreté et se voir garantir des niveaux de vie adéquats<sup>(22)</sup>.

4.11. Le CESE demande que la recommandation soit pleinement mise en œuvre par les États membres afin que les travailleurs occupant des emplois atypiques et les travailleurs indépendants bénéficient d'une meilleure protection. Il conviendrait de (re)définir les systèmes de protection sociale de manière à les rendre de plus en plus **inclusifs**, et conformes également à la recommandation suivante de l'examen annuel de la croissance 2018: «Améliorer la complémentarité entre le marché du travail et les systèmes d'intégration sociale aidera tous les groupes vulnérables, générera une prospérité accrue pour tous et renforcera la cohésion sociale».

4.12. Lutter contre la concurrence déloyale au sein de l'Union européenne et agir contre le travail non déclaré (également dans le cadre des activités de la plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré) serait bénéfique aux entreprises, étant donné qu'une protection sociale accrue et une diminution de la concurrence déloyale pourraient avoir **une incidence positive sur la productivité**.

4.13. Un accès universel aux **soins de santé** est un autre élément clé de la recommandation, conformément au principe n° 16 du socle européen des droits sociaux<sup>(23)</sup>. Comme l'a montré l'analyse d'impact de la Commission dans un petit nombre de pays, les travailleurs occupant des emplois atypiques et les travailleurs indépendants peuvent être confrontés à un accès limité aux soins de santé en raison de clauses contractuelles ou de la réglementation du marché du travail. L'accès aux soins de santé pour tous les citoyens occupant un emploi salarié ou indépendant devrait être obligatoire.

4.14. Le CESE se félicite également de l'annonce d'un renforcement de la coopération avec Eurostat aux fins de la création d'**indicateurs appropriés** qui permettront d'enregistrer les progrès accomplis en matière de couverture officielle, de couverture effective, de transparence, etc., et des travaux qui seront entrepris par la Commission au sein du comité de la protection sociale en vue de mettre en place un **cadre d'évaluation comparative** de la protection sociale. Cela contribuera à pallier l'absence d'une base de données fiable et permettra une évaluation plus précise de l'incidence des politiques mises en œuvre dans le cadre de la recommandation à l'examen.

Bruxelles, le 20 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

<sup>(21)</sup> Voir la prise de position de BusinessEurope sur la «Recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale», page 1, premier paragraphe (19 avril 2018).

<sup>(22)</sup> Voir la «Résolution visant à promouvoir l'emploi et l'inclusion sociale des personnes handicapées» du FEPH, du 6 novembre 2017: <http://www.edf-feph.org/newsroom/news/social-pillar-edf-adopts-resolution-promote-employment-social-inclusion-persons> (en anglais).

<sup>(23)</sup> Principe n° 16 du socle européen des droits sociaux: «Toute personne a le droit d'accéder en temps utile à des soins de santé préventifs et curatifs abordables et de qualité».

## ANNEXE

Les amendements suivants, portant sur les paragraphes 1.6 et 2.5, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

**Paragraphe 1.6**

Modifier comme suit:

1.6. Le CESE recommande que les initiatives prises dans le cadre de la recommandation aboutissent à **des dispositions et prestations adéquates**, et notamment à des filets de sécurité pour les personnes qui ne sont pas en capacité d'atteindre les seuils minimaux ouvrant des droits, en particulier les personnes incapables de travailler et leurs familles. Le CESE ~~note~~<sup>regrette</sup> que le revenu de base ~~ait~~ été supprimé de la recommandation, comme l'indique le document de travail des services de la Commission — Analyse d'impact <sup>(1)</sup>, et ce pour plusieurs raisons, telles que les critères de couverture ou la préférence en faveur d'un traitement des problèmes dans le cadre des systèmes de sécurité sociale existant dans les États membres. Il se félicite cependant du débat en cours dans les États membres concernant le revenu de base et d'autres filets de sécurité visant à une inclusion active dans les marchés du travail et la société au sens large. Le CESE avait, dès 2013, appelé de ses vœux une directive européenne instaurant un revenu minimum européen, estimant qu'il «contribuerait à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus» <sup>(2)</sup>.

**Exposé des motifs**

Sera donné oralement.

**Résultat du vote**

Voix pour: 91

Voix contre: 112

Abstentions: 10

**Paragraphe 2.5**

Modifier comme suit:

2.5. Le CESE note que le revenu de base a été supprimé de la recommandation, comme l'indique le document de travail des services de la Commission — Analyse d'impact, et ce pour plusieurs raisons, telles que les critères de couverture ou la préférence en faveur d'un traitement des problèmes dans le cadre des systèmes de sécurité sociale existant dans les États membres. ~~Le CESE regrette que le revenu de base ait été supprimé de la recommandation du Conseil.~~ L'OCDE fait dans une étude récente le constat suivant: «étant donné la rapidité de l'évolution du marché de l'emploi, les discussions en cours sur le revenu de base apportent cependant une contribution utile au sujet du type de protection sociale que veulent les sociétés». Le CESE avait indiqué dans un précédent avis que «l'instauration d'un revenu minimum européen contribuera à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs d'ordre économique et d'ordre social et à redistribuer équitablement les ressources et les revenus»; il demandait également dans cet avis qu'on adopte une directive-cadre et qu'on «examine les possibilités de financement d'un revenu minimum européen».

**Exposé des motifs**

Le champ d'application de la recommandation ne recouvre pas les prestations minimales de subsistance. Il porte essentiellement sur la facilitation de l'accès à la sécurité sociale pour les groupes de travailleurs qui sont susceptibles de ne pas bénéficier d'une couverture par les systèmes de sécurité sociale des États membres. Il n'y a donc pas lieu de regretter que la notion de revenu de base ait été écartée de la proposition de la Commission. Néanmoins, le CESE pourrait prendre note du débat en cours dans les États membres et dans d'autres forums tels que l'OCDE. Concernant l'avis antérieur du CESE sur le revenu de base, un lien devrait également renvoyer vers la déclaration du groupe des employeurs, afin d'indiquer clairement qu'il existe une divergence de vues sur cette question. Une telle référence à la déclaration du groupe des employeurs a déjà été utilisée pour d'autres avis, par exemple les avis du CESE sur le socle européen des droits sociaux (dossier SOC/542) et sur l'impact de la dimension sociale et du SEDS sur l'avenir de l'UE (dossier SOC/564).

<sup>(1)</sup> Document de travail des services de la Commission — Analyse d'impact accompagnant la proposition (disponible en anglais uniquement).

<sup>(2)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 23.

**Résultat du vote**

Voix pour: 92

Voix contre: 113

Abstentions: 13

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil “Adapter la politique commune de visas aux nouveaux défis”»**

[COM(2018) 251 final]

**et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)»**

[COM(2018) 252 final — 2018/0061 (COD)]

(2018/C 440/23)

Rapporteur: **Ionuț SIBIAN**

Consultation	Parlement européen, 16.4.2018 Conseil, 2.5.2018 Commission européenne, 18.6.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	19.7.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	168/0/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît que le code des visas est un élément central de la politique commune en matière de visas, dans la mesure où il établit un ensemble commun de dispositions juridiques et d'instructions opérationnelles.

1.2. Le CESE soutient les procédures et conditions harmonisées qu'il est proposé d'établir dans le code des visas, ce qui permettrait de mettre fin aux situations où des cas similaires sont traités différemment par les États membres de l'Union européenne, tout en permettant un traitement différencié fondé sur les antécédents en matière de visas. Le CESE estime également que des efforts devraient être déployés pour mettre en place des procédures de recours harmonisées en cas de refus de visa.

1.3. Le CESE se félicite de la solution de l'harmonisation pour les visas à entrées multiples, qui permettent à leurs titulaires de voyager à plusieurs reprises vers l'Union européenne au cours de sa durée de validité, car cela peut contribuer à la croissance économique, au développement et aux échanges culturels et sociaux, ainsi qu'au renforcement du soutien et de la compréhension entre les peuples.

1.4. La délivrance de visas à entrée unique aux frontières extérieures, introduite dans le code des visas afin de promouvoir le tourisme à court terme, démontre la souplesse et l'approche pragmatique dont font preuve les États membres, et le CESE encourage l'adoption de cette démarche pour ce qui est de plusieurs autres aspects liés à la délivrance de visas, afin de veiller à ce que des guichets uniques soient proposés.

1.5. Dès lors que l'Union européenne devrait s'employer à obtenir une pleine réciprocité en matière de visas dans le cadre de ses relations avec les pays tiers, le CESE prie instamment la Commission de procéder à une consultation rapide et de proposer un ensemble clair de propositions d'actions couvrant à la fois les problématiques de la délivrance de visas et de la sécurité.

1.6. Cela étant, le CESE souscrit pleinement à la proposition conformément à laquelle, avant de prendre toute décision de suspendre provisoirement l'exemption de visa à l'égard des ressortissants d'un pays tiers, la Commission devrait tenir compte de la situation des droits de l'homme dans ce pays tiers et des éventuelles conséquences d'une telle suspension pour cette situation.

1.7. Dans le même temps, le CESE recommande que tous les efforts envisageables soient déployés pour recueillir des données fiables, pertinentes et uniformes/comparables (autant que possible) en ce qui concerne les pays tiers et les situations qui permettent aux États membres de décider de suspendre provisoirement l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II du règlement, qui recense les pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

1.8. Le CESE recommande de faire preuve de prudence lorsqu'il est question (tous les deux ans) de relever les frais de visa proposés. Cette révision ne devrait pas être automatique, dès lors que le montant des frais proposé est déjà élevé par rapport au niveau de croissance et de développement de certains des pays tiers concernés.

1.9. Le CESE souscrit aux modifications au code des visas qui ont trait à la possibilité supplémentaire de compléter et de signer le formulaire de demande par voie électronique afin de s'aligner sur le développement technologique. Parallèlement, le CESE exhorte tous les États membres à se prononcer en faveur du dépôt des demandes de visa par voie électronique et à mettre en œuvre les développements/changements nécessaires pour soutenir cette procédure électronique. Il demande par ailleurs que la Commission inclue/présente un délai réaliste pour l'adoption généralisée de cette modalité pratique par les États membres.

1.10. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission de supprimer le principe du «dépôt en personne». Il soutient et, qui plus est, demande des règles et réglementations permettant le dépôt en ligne des demandes de visa. De l'avis du CESE, il y a lieu de permettre aux demandeurs de déposer leurs demandes de visa de la façon la plus aisée et la plus rapide qui soit à partir de leur lieu de résidence, y compris en recourant davantage à des prestataires de services externes, le cas échéant, en fournissant de meilleurs services de représentation, ainsi qu'en accroissant la coopération entre les missions diplomatiques des États membres de l'Union européenne.

1.11. Le CESE recommande que la Commission procède à un réexamen des catégories actuelles de demandeurs de visa qui bénéficient d'exemptions de visa et les définisse plus clairement. En outre, le CESE recommande d'envisager de proposer des exemptions de droits de visa pour les personnes âgées et les représentants d'organisations à but non lucratif participant à des séminaires, des conférences ou des manifestations sportives, culturelles ou éducatives organisés par des organisations à but non lucratif, indépendamment de leur âge ou, à tout le moins, d'envisager une augmentation de la limite d'âge.

1.12. Dès lors que le règlement «s'applique à tout ressortissant de pays tiers qui doit être muni d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres [...] sans préjudice [...] du droit à la libre circulation dont jouissent les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union», le CESE souligne l'importance de mettre en œuvre des pratiques communes en vue d'éviter toute discrimination s'agissant de la définition des «liens familiaux», eu égard aux récents développements enregistrés dans les États membres de l'Union européenne concernant la définition de la famille.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE prend note de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la nécessité d'adapter la politique commune en matière de visas aux nouveaux défis. Conséquemment, il soutient les deux propositions de règlement sur le code communautaire des visas et sur la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et celle de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

2.2. Le CESE reconnaît que le code des visas a des effets qui vont au-delà de l'objectif de mettre en place des dispositions légales et des procédures de candidature communes. Outre ses effets s'agissant de faciliter les voyages effectués de façon légitime et de lutter contre l'immigration irrégulière, il en a également sur la croissance économique et la création d'emplois, même si cet objectif ne lui a pas été assigné d'emblée. 16,1 millions de demandes de visas uniformes ont été déposées dans les consulats des États de Schengen en 2017 et cette tendance s'accroît. Sur ce nombre total de demandes, dans plus de 50 % des cas, des visas à entrées multiples ont été délivrés, tandis que le nombre de visas non délivrés était de 1,3 million, soit 8 % de la totalité des demandes <sup>(1)</sup>.

2.3. Le CESE accueille favorablement les changements proposés en vue de faciliter le processus de traitement des visas, tant pour les demandeurs que pour les consulats, à savoir la possibilité d'introduire une demande six mois avant le voyage envisagé (et neuf mois dans le cas des marins), les clarifications et l'extension des catégories de sujets autorisés à introduire une demande au nom du demandeur et l'harmonisation des documents justificatifs. Par ailleurs, le respect du principe selon lequel le requérant ne devrait se rendre que dans un seul endroit pour déposer une demande est tout à fait bienvenu.

<sup>(1)</sup> Statistiques consulaires sur les visas, 2017 (<https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stats>).

2.4. Toutefois, le CESE reconnaît également que l'accès aux consulats continue d'être problématique, surtout dans les pays tiers, où la plupart des États membres sont uniquement présents dans la capitale, de sorte que les requérants doivent supporter les coûts (en termes tant de temps que d'argent) afférents aux longues distances qu'ils doivent parcourir pour atteindre le consulat. Par conséquent, le CESE accueille très favorablement la proposition de supprimer le principe du «dépôt en personne» et demande aux États membres d'apporter les ajustements nécessaires pour la soumission en ligne des demandes de visa. Dans l'intervalle, le CESE accueille également avec satisfaction tous types de mesures visant à permettre aux demandeurs de visa d'introduire leur demande de la façon la plus appropriée et la plus rapide qui soit à partir de leur lieu de résidence, y compris le recours plus large aux prestataires de services extérieurs, le cas échéant, et la fourniture de meilleurs services de représentation, ainsi que le renforcement de la coopération entre les missions diplomatiques des États membres de l'Union européenne.

2.5. Compte tenu de la récente entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en matière de protection des données et de la vie privée (règlement général sur la protection des données), le CESE répète qu'il convient que les prestataires de service extérieurs aient la capacité de respecter/assurer la sécurité des données à caractère personnel collectées. Les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les entreprises qui proposent des services en matière de visas (aux ressortissants européens, ou aux ressortissants non européens pour les visas européens) procèdent aux changements nécessaires de leurs politiques en matière de protection des données afin de se conformer au règlement.

2.6. Le raccourcissement des délais de traitement des demandes de visa ainsi que l'harmonisation de la possibilité de délivrer des visas uniformes (en particulier pour ce qui concerne la décision de délivrer des visas à entrées multiples) sont tous deux considérés comme positifs par le CESE, de même que le nouvel article 25 bis proposé sur la coopération en matière de réadmission, dont l'objectif est d'accroître la coopération des pays tiers en matière de réadmission de migrants en situation irrégulière, en introduisant la possibilité d'appliquer temporairement et de manière restrictive certaines mesures clairement spécifiées. Il faut élaborer une approche harmonisée en ce qui concerne la manière de faciliter la procédure de demande de visa pour les demandeurs qui se sont déjà rendus dans l'Union européenne par le passé.

2.7. Le CESE reconnaît que la cohérence entre la politique des visas et les engagements pris dans d'autres domaines d'action (par exemple dans le cadre d'accords commerciaux) devrait être garantie et viable. La solution généralement admise devrait être adoptée en ce qui concerne les accords d'exemption de visa conclus par les États membres avec certains pays tiers. L'Union européenne devrait poursuivre de manière proactive le respect d'une pleine réciprocité en matière de visas dans le cadre de ses relations avec les pays tiers.

2.8. Bien qu'il comprenne le raisonnement sous-tendant la proposition de révision de l'article 16 du code des visas, à savoir l'augmentation d'un tiers du niveau des droits de visa, le CESE s'inquiète des éventuels obstacles résultant de cette augmentation pour les ressortissants de certains pays tiers dont le niveau de développement et de richesse est nettement inférieur à celui des États membres de l'Union européenne. La comparaison entre les droits de visa et les frais de voyage et autres frais occasionnés dont les demandeurs de visa devront s'acquitter n'est pas en faveur de ces derniers, vu qu'à l'heure actuelle le niveau généralement peu élevé des coûts de transport et d'hébergement peut aboutir à des situations où le coût du voyage est inférieur ou égal au droit de visa.

2.9. Le CESE estime que la proposition de révision du niveau des droits de visa tous les deux ans devrait tenir compte de la possibilité d'une réduction de ce droit fondée sur la mise en œuvre possible de procédures électroniques de demande de visa (susceptibles d'entraîner une baisse des coûts administratifs et de personnel pour les États membres). Selon la communication de la Commission intitulée «Adapter la politique commune de visas aux nouveaux défis», la plupart des États membres pondèrent les avantages de l'utilisation de visas numériques (la réduction des coûts pour les consulats et l'efficacité et la convivialité accrues des procédures de demande par rapport au système de demande «sur papier» figurant parmi ces avantages).

2.10. Compte tenu du niveau actuel des droits de visa ainsi que de la hausse proposée, le CESE estime qu'il y aurait également lieu de prendre en considération la possibilité d'offrir des exemptions de droits aux représentants d'organisations à but non lucratif participant à des séminaires, des conférences ou des manifestations sportives, culturelles ou éducatives organisés par des organisations à but non lucratif, indépendamment de l'âge des demandeurs ou, à tout le moins, en envisageant de rehausser la limite d'âge (l'actuelle législation tient compte de l'âge — jusqu'à un maximum de 25 ans). En outre, les seniors devraient bénéficier de telles exemptions afin de soutenir leur intégration active dans la société et de contribuer à l'amélioration de leur qualité de vie.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail»**

[COM(2018) 171 final — 2018/0081 (COD)]

(2018/C 440/24)

Rapporteur: **János WELTNER**

Consultation	Parlement européen, 16.4.2018 Conseil, 23.4.2018
Base juridique	Article 153, paragraphes 1 et 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	17.4.2018
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	19.7.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	191/4/11

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de modification de la directive sur les agents cancérigènes et mutagènes (directive CM), étant donné qu'elle présente des données objectives dans l'objectif d'améliorer la sécurité des conditions de travail.

1.2. Comme dans son précédent avis<sup>(1)</sup>, le CESE exhorte la Commission à effectuer une analyse d'impact sur une éventuelle extension de la directive CM en vue d'y inclure les substances nocives pour la reproduction.

1.3. Le CESE estime qu'il est important, compte tenu des effets reprotoxiques de nombreux agents cancérigènes et mutagènes, que les révisions et modifications de la directive CM prévues dans un avenir proche accordent une plus grande attention aux conséquences sur le plan de la reproduction pour les femmes et les hommes exposés sur leur lieu de travail, et, concernant les femmes, plus particulièrement au cours du premier trimestre de la grossesse.

1.4. Le CESE se félicite du fait que, dans le cadre de cette modification, les valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) contraignantes soient définies sur la base de preuves scientifiques et statistiques. Une approche fondée sur les risques, telle que décrite dans les documents de référence, est aisément compréhensible pour les parties prenantes et constitue dès lors une base adéquate pour parvenir à un compromis social.

1.5. Le CESE accueille favorablement la procédure fondée sur des données probantes, dans le cadre de laquelle la Commission a recueilli les avis du comité scientifique en matière de limites d'exposition professionnelle à des agents chimiques (CSLEP)<sup>(2)</sup> et du comité d'évaluation des risques (CER)<sup>(3)</sup> de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA)<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 56.

<sup>(2)</sup> Santé et sécurité au travail — CSLEP, Commission européenne, 30 juin 2018.

<sup>(3)</sup> Comité d'évaluation des risques (CER), 30 juin 2018.

<sup>(4)</sup> Agence européenne des produits chimiques (ECHA).

1.6. Le CESE estime nécessaire de mettre en place des programmes pilotes pour la recherche et, dans un second temps, des programmes européens afin de proposer, dans le cadre des systèmes nationaux de sécurité sociale ou de santé publique, une surveillance médicale tout au long de la vie à l'ensemble des personnes exposées à des agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques. Conformément au règlement général sur la protection des données <sup>(5)</sup>, cette surveillance devrait être effectuée sur une base anonyme.

1.7. Le CESE fait valoir que, dans le but d'améliorer la protection des travailleurs contre l'exposition à des agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques sur le lieu de travail, les États membres devraient veiller à ce que les services d'inspection du travail disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour s'acquitter de leurs tâches.

1.8. Le CESE recommande de soumettre tous les composés suspectés d'être cancérigènes, mutagènes et/ou reprotoxiques à une analyse scientifique à cet égard et, le cas échéant, de les inclure dans la directive CM.

## 2. Contexte

2.1. Cet avis est lié à l'avis du CESE sur «La protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail» <sup>(6)</sup>, qui porte sur la modification apportée à la directive CM en 2017 <sup>(7)</sup>. L'ensemble des recommandations du CESE, à l'exception de celles qui ont été incluses dans la modification actuelle, restent d'actualité <sup>(8)</sup>.

2.2. Les objectifs de la proposition sont compatibles avec l'article 2 (Droit à la vie) et l'article 31 (Conditions de travail justes et équitables) de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2.3. Assurer un environnement de travail sûr et sain est l'un des objectifs stratégiques de la Commission européenne, comme cette dernière le précise dans le «Cadre stratégique de l'Union européenne en matière de santé et de sécurité au travail (2014-2020)» <sup>(9)</sup>.

2.4. Le cancer est le principal problème de santé lié au travail dans l'Europe des Vingt-huit, causant presque autant de dommages à la vie et à la santé des travailleurs que les deux catégories de maladies qui viennent après (les troubles musculosquelettiques et les maladies cardiovasculaires). Son impact négatif est également bien supérieur à celui des accidents du travail <sup>(10)</sup>. Cela entraîne des souffrances pour les travailleurs, leurs familles et leurs amis, une mauvaise qualité de vie, une réduction du bien-être et, dans le pire des cas, la mort <sup>(11)</sup>.

2.5. La Commission a lancé un processus permanent de mise à jour de la directive CM <sup>(12)</sup>, afin de tenir compte des nouveaux développements scientifiques et techniques. Ce processus s'inscrit dans le droit fil de la stratégie de développement durable de l'Union européenne, dont l'un des objectifs est de garantir que, d'ici 2020, les substances chimiques soient produites, manipulées et utilisées de façon à ne pas constituer une menace significative pour la santé humaine et l'environnement. À terme, l'objectif est de remplacer les substances très préoccupantes par d'autres substances ou technologies appropriées <sup>(13)</sup>.

## 3. Proposition de la Commission

3.1. Conformément à cette procédure et sur la base des documents de travail SWD(2018) 87 et 88, la Commission européenne a proposé la nouvelle modification de la directive 2004/37/CE concernant «La protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail» dans son document COM(2018) 171 <sup>(14)</sup>. Précédemment en 2017, le CESE a apporté son soutien à la modification de cette directive. Cinq substances ont été intégrées dans la dernière proposition de modification <sup>(15)</sup>:

<sup>(5)</sup> JO L 119 du 4.5.2016, p. 33, article 4, ainsi que les paragraphes 35, 45, 52, 53 et 155.

<sup>(6)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 56.

<sup>(7)</sup> COM(2017) 11 final.

<sup>(8)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 56.

<sup>(9)</sup> COM(2014) 332 final.

<sup>(10)</sup> EU-OSHA (2017).

<sup>(11)</sup> SWD(2018) 88, COM(2017) 11 final.

<sup>(12)</sup> Directive 2004/37/CE.

<sup>(13)</sup> Eurostat, «Sustainable development in the European Union», p. 189.

<sup>(14)</sup> Procédure 2018/0081 (COD).

<sup>(15)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 56.

3.1.1. *Le cadmium et ses composés inorganiques relevant du champ d'application de la directive CM*: les activités professionnelles dans le cadre desquelles les travailleurs sont exposés incluent la production et l'affinage de cadmium, la fabrication d'accumulateurs nickel-cadmium, la fabrication et la formulation de pigments de cadmium, la production d'alliages de cadmium, la galvanoplastie mécanique, la fusion du cuivre et du zinc, l'extraction de minerais de métaux non ferreux, le brasage avec un alliage d'apport argent-cadmium-argent, le mélange de polychlorure de vinyle et le recyclage de débris métalliques et d'accumulateurs Ni-Cd. La Commission estime que quelque 10 000 travailleurs sont exposés à ce risque.

3.1.2. *Le béryllium et ses composés inorganiques relevant du champ d'application de la directive CM*: dix secteurs industriels dans lesquels les travailleurs risquent d'être exposés au béryllium ont été identifiés, par exemple les fonderies, l'industrie du verre et les laboratoires. Le cuivre, l'aluminium, le magnésium et le nickel sont très souvent utilisés en alliage avec le béryllium. Environ 80 % du béryllium se retrouve dans des alliages de cuivre. L'exposition au béryllium provoque le cancer des poumons et la maladie chronique et incurable du béryllium. La Commission estime que 54 000 travailleurs sont exposés à ce risque.

3.1.3. *L'acide arsénique et ses sels, ainsi que ses composés inorganiques relevant du champ d'application de la directive CM*: les travailleurs sont par exemple exposés aux composés arséniques lors de la production de cuivre et de zinc, de même que dans les secteurs de l'électronique, de la chimie et du verre. La Commission estime que 7 900 à 15 300 travailleurs sont exposés à ce risque.

3.1.4. *Le formaldéhyde*: dans le cadre de la fabrication du formaldéhyde, ainsi que dans un large assortiment de produits (colles et mastics, produits de revêtement, polymères, biocides et produits chimiques de laboratoire); les travailleurs peuvent également être exposés dans les secteurs du bâtiment et de la construction, de la fabrication du cuir et de la fourrure, de la pâte à papier, du papier et des articles dérivés, du textile, ainsi que du bois et des produits du bois. Le formaldéhyde est également utilisé pour la conservation des tissus et comme désinfectant dans les services de biologie médicale et les salles d'autopsie. La Commission estime qu'environ un million de travailleurs sont exposés à un risque.

3.1.5. *La 4,4'-méthylènebis(2-chloroaniline) («MOCA»)*: les travailleurs exposés sont ceux du secteur des plastiques, où la MOCA est utilisée pour le moulage de pièces en élastomère de polyuréthane, sur 89 sites à travers l'Union européenne. La Commission estime que 350 travailleurs sont menacés.

3.2. Les approches des États membres diffèrent. Certains ont défini des VLEP pour un grand nombre de substances chimiques cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques, contrairement à d'autres qui ne l'ont fait que pour quelques-unes. Cinq substances sont mentionnées dans cette proposition. Pour aucune d'elles, il n'existe de limites d'exposition professionnelle (LEP) au niveau de l'Union européenne. Douze États membres (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Espagne, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Suède) ne disposent pas de LEP pour l'une des cinq substances et trois n'ont de LEP pour aucune d'elles (Italie, Luxembourg, Malte). Le niveau de ces VLEP peut varier d'un pays à l'autre. Dès lors, le CESE se félicite de la proposition de directive 2004/37/CE modifiée qui fixe des VLEP minimales au niveau européen et qui, lorsqu'elle sera entrée en vigueur, garantira l'égalité des conditions de travail pour tous les travailleurs exposés à ces substances nocives, quel que soit l'État membre concerné.

3.3. Il ressort d'estimations tirées d'une étude du cabinet RPA (Risk & Policy Analysts Limited, 2018)<sup>(16)</sup> que cette proposition, si elle est adoptée, améliorerait à long terme les conditions de travail de plus d'un million de travailleurs dans l'Union européenne et préviendrait plus de 22 000 cas de maladies liées au travail. L'actuelle charge de morbidité, évaluée sur la base des chiffres de ces 40 dernières années, inclut 24 770 cas de maladies liées au travail. Si aucune mesure n'est prise, la future charge de morbidité comprendrait 24 689 nouveaux cas au cours des 60 prochaines années.

3.4. Selon le document de travail des services de la Commission, il y a donc lieu d'envisager une mise à jour de la directive CM sur la base des informations que nous venons de mentionner. Les principes sont identiques par rapport à la directive CM et à la modification précédente. Cette modification propose d'ajouter à la précédente liste annexée à la directive CM les cinq composés susmentionnés.

3.5. Le CSLEP a émis un avis scientifique pour le cadmium, le béryllium et le formaldéhyde, au même titre que le CER pour l'acide arsénique et la MOCA. Le comité consultatif tripartite pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail (CCSS) a adopté des avis sur les cinq composés.

<sup>(16)</sup> Troisième modification de la directive relative aux agents cancérigènes et mutagènes.



3.6. Les LEP pour ces cinq agents cancérigènes et mutagènes sont fixées sur la base de données scientifiques et en référence aux futures conséquences pour la santé. Différentes retombées économiques sont également prises en compte.

#### 4. Observations générales

4.1. Cette modification a pour objectif et champ d'application principaux d'étendre la liste de la directive CM, qui se limite actuellement aux agents cancérigènes et mutagènes. Une éventuelle extension aux substances toxiques pour la reproduction ou d'autres fonctions physiologiques devrait être envisagée par la suite, comme le mentionne le CESE dans son avis précédent<sup>(17)</sup>.

4.2. Cet avis est étayé par la publication d'Eurostat datant de 2017 «Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context»<sup>(18)</sup>: «En 2015, 350 millions de tonnes de substances chimiques ont été consommées dans l'Union européenne, dont 127 millions de tonnes de substances classées comme dangereuses pour l'environnement et 221 millions de tonnes de substances susceptibles de nuire à la santé humaine. Bien que la consommation de substances chimiques toxiques ait baissé à court et long terme, la part des produits les plus toxiques dans la consommation totale de substances chimiques est restée presque inchangée» (part des substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques dans la consommation totale de substances chimiques au sein de l'Union européenne: 10,7 % en 2004, 10,3 % en 2015).

4.3. La stratégie européenne de lutte contre les cancers liés au travail devrait accorder une plus grande attention aux femmes.

4.3.1. Les régimes d'exposition et les schémas de localisation des cancers peuvent varier selon qu'ils se rapportent aux hommes ou aux femmes. Le cancer du sein, par exemple, est très rare chez les hommes, tandis que c'est le cancer le plus fréquent chez les femmes. Une série d'expositions professionnelles peuvent contribuer à l'apparition du cancer du sein. Si l'on veut que les décisions soient prises sur la base de données pertinentes, il convient d'analyser l'incidence des cancers essentiellement liés au sexe de manière distincte pour les femmes et les hommes, et non pour l'ensemble de la population des travailleurs.

4.3.2. Le Comité demande à la Commission de prendre en compte plus systématiquement l'exposition professionnelle des femmes aux agents cancérigènes lors des prochaines révisions de la directive. De nombreux types d'activités dans lesquelles les femmes sont fortement présentes (santé, nettoyage, coiffure, etc.) impliquent l'exposition à des substances cancérigènes. Des mesures de prévention obligatoires devraient être fixées à cet égard (par exemple des cabines à pression négative pour la préparation de produits cytostatiques pour injection par le personnel des établissements de soins de santé).

4.4. En ce qui concerne le marché unique, le CESE estime qu'il importe que la Commission définisse, dans la directive CM, une méthodologie pour l'adoption de VLEP contraignantes. Ce processus devrait inclure une vaste consultation des partenaires sociaux, des États membres et des autres parties prenantes, y compris les ONG. Selon le CESE, deux éléments requièrent une attention toute particulière: d'une part, la cohérence des VLEP par rapport aux niveaux de risque des différents composés et, d'autre part, la nécessité de définir les VLEP sur la base de données scientifiques, y compris le suivi de l'évolution des effets des maladies liées au travail. Elles doivent tenir compte de différents facteurs, tels que la faisabilité et la possibilité d'une mesure des niveaux d'exposition. Afin d'aider les employeurs à hiérarchiser leurs mesures de prévention, elles devraient se référer explicitement au niveau de risque associé au niveau d'exposition.

4.5. Pour la plupart des composés, il existe une longue période de latence entre la première exposition et l'apparition du cancer. Le CESE estime qu'il est nécessaire de protéger les travailleurs en fournissant, dans le cadre des régimes de sécurité sociale ou des systèmes nationaux de santé, une surveillance médicale tout au long de la vie à tous les travailleurs qui risquent d'être exposés. Ces données peuvent être fournies par Eurostat pour contribuer à affiner la stratégie en faveur du développement durable.

4.6. La gouvernance en matière de santé publique doit reposer exclusivement sur des réglementations s'appuyant sur des données probantes. Ces données peuvent être obtenues à partir d'une analyse scientifique fondée sur des données de qualité et statistiquement évaluables. Cette exigence est soutenue par le règlement général sur la protection des données<sup>(19)</sup> lui-même dans son article 9, relatif au traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel<sup>(20)</sup>. D'autres aspects juridiques sont également à prendre en compte, conformément à la directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>(21)</sup>.

<sup>(17)</sup> JO C 288 du 31.8.2017, p. 56.

<sup>(18)</sup> «Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context», Eurostat, 2017, p. 246.

<sup>(19)</sup> JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

<sup>(20)</sup> JO L 119 du 4.5.2016, article 9, point h): «le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur [...] sur la base du droit de l'Union [...]».

<sup>(21)</sup> JO L 88 du 4.4.2011, p. 45. Voir également JO L 354 du 31.12.2008, p. 70, article 2.

4.7. Le CESE recommande une nouvelle fois de déployer davantage d'efforts concernant les études scientifiques et statistiques. Les cancers d'origine professionnelle peuvent avoir des causes multiples. Une plus grande attention et davantage de financements devraient être consacrés à la recherche consacrée aux conséquences et aux interactions potentielles de l'exposition combinée à différents facteurs.

4.8. Le CESE fait valoir que renforcer le contrôle de la mise en œuvre et de l'application de la directive CM constitue l'une des principales missions à mener à bien en matière de protection des travailleurs contre l'exposition à des agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques sur le lieu de travail. Les États membres devraient veiller à ce que les services d'inspection du travail disposent de ressources financières et humaines suffisantes pour mener à bien leurs tâches et aider les entreprises, en particulier les PME, à se conformer à ces dispositions. Ils devraient renforcer leur collaboration avec l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail. L'utilisation répandue de la plateforme en ligne OiRA (outil interactif d'évaluation des risques en ligne) peut contribuer à l'évaluation des risques dans ce domaine.

## 5. Observations spécifiques

5.1. En complément de l'impératif de prévention et de protection de la santé au travail, et de la nécessité d'adapter le travail à l'homme fixés par la législation européenne, le CESE attire l'attention sur le fait qu'une prévention inefficace de l'exposition aux agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques risque d'avoir des conséquences négatives, d'une part, pour les entreprises, telles qu'une hausse des coûts et une baisse de la productivité dues à l'absentéisme, au versement d'indemnités de dédommagement, à une perte d'expertise et à une distorsion de la concurrence et, d'autre part, pour les États membres, du fait d'une augmentation des coûts de sécurité sociale et d'une perte de recettes fiscales.

5.2. Les autorités des États membres et les organisations représentant les employeurs et les travailleurs dans le cadre du CCSS tripartite accueilleraient très favorablement la clarté juridique et la protection accrue qui résulteraient d'une baisse des LEP relatives à ces substances.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Recommandation du Conseil sur le renforcement de la coopération contre les maladies à prévention vaccinale»**

[COM(2018) 244 final — SWD(2018) 149 final]

(2018/C 440/25)

Rapporteuse: **Renate HEINISCH**

Consultation	Commission européenne, 17.4.2018
Base juridique	Article 29 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	17.4.2018
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	19.7.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	136/1/3
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

### 1.1. Au niveau européen

1.1.1. Une coopération entre les États membres en matière de vaccins suppose la prise en considération du rôle des vaccins tout au long de la vie d'une personne et devrait porter explicitement sur la vaccination des enfants, des adolescents, des adultes et des personnes âgées au-delà des frontières. Les données du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies indiquent que des maladies telles que la rougeole, qui étaient principalement des maladies infantiles, touchent aujourd'hui les adolescents et les jeunes adultes à la suite du déclin de l'immunité. Ce phénomène, associé à celui des flux migratoires transfrontières et de la disponibilité de nouveaux vaccins qui ciblent des groupes d'âge particuliers (par exemple: les vaccins contre le virus du papillome humain ou VPH — en anglais HPV, les infections à méningocoques, le zona), nécessite d'appréhender la vaccination sous l'angle du cycle de la vie.

1.1.2. La réticence des parents à la vaccination représente l'un des plus grands dangers pour le bien-être des enfants d'aujourd'hui: les résultats de preuves scientifiques établies de longue date sont remis en cause dans le but de faire campagne contre la vaccination. Il faut lutter contre cette tendance plus large à jeter la suspicion sur les experts et sur le consensus scientifique au moyen d'une communication fondée sur des preuves, d'une transparence accrue et de campagnes de sensibilisation si l'on veut éviter les épidémies de rougeole qui sévissent aux États-Unis et les récents cas de diphtérie mortelle. L'un des instruments que la Commission devrait utiliser pour sensibiliser le public sur les bénéfices de la vaccination est la participation des citoyens dans les programmes de recherche et d'innovation tels que «La science avec et pour la société».

1.1.3. Le Comité économique et social européen (CESE) invite la Commission à faire mieux connaître le rôle que jouent les vaccins dans la protection des personnes contre les maladies invalidantes en participant à la Journée européenne de la vaccination. Un tel forum devrait utiliser une communication adaptée pour informer les européens, en particulier les parents, les enfants, les professionnels de la santé, les migrants, les groupes minoritaires et autres groupes de population qui présentent un risque accru de souffrir des suites graves de maladies à prévention vaccinale. Tous les canaux de communication, y compris les médias classiques et les médias sociaux, devraient être utilisés pour fournir des informations accessibles et fondées sur des données scientifiques aux citoyens et aux organisations. Une approche éducative intergénérationnelle dans la communication en matière de vaccination permettrait également de promouvoir la vaccination par-delà les générations et de lutter contre la suspicion.

1.1.4. À une époque où l'information et la communication se font de plus en plus sous forme numérique, et où les nouvelles technologies offrent de multiples possibilités d'améliorer l'accès aux vaccins et la prise de vaccins, l'Union doit s'employer à augmenter les connaissances des européens en matière de vaccins pour lutter contre les réticences. La maîtrise des outils numériques dans le domaine de la santé doit donc être améliorée pour que les informations numériques sur les vaccins soient accessibles et puissent être traitées correctement.

1.1.5. Il faut toujours garder à l'esprit que la santé humaine et la santé animale sont indissociablement liées. L'Autorité européenne de sécurité des aliments estime que 75 % <sup>(1)</sup> des maladies infectieuses qui touchent les êtres humains trouvent leur origine chez les animaux. La menace sans cesse croissante de la résistance aux antimicrobiens (RAM) constitue également un lien entre la santé humaine et la santé animale. Dans ce contexte, les vaccins ne contribuent pas seulement à la prévention des maladies, mais aussi à la lutte contre la résistance aux antimicrobiens en réduisant le recours inutile à ces substances. Cette valeur sociétale ne se reflète cependant pas dans les mécanismes de soutien de l'Union européenne et il n'existe pas d'incitation commerciale encourageant les éleveurs à utiliser des vaccins plutôt que des produits moins chers qui renforcent la résistance aux antimicrobiens. Le CESE recommande, dans le cadre de la révision de la PAC à venir, de prévoir l'octroi de subventions aux exploitations qui prouvent qu'elles atteignent le taux élevé de couverture vaccinale nécessaire pour atténuer les menaces économiques et sanitaires que représente la résistance aux antimicrobiens.

## 1.2. Au niveau national

1.2.1. Nous devons faire en sorte que les maladies à prévention vaccinale de notre passé lointain ou qui peuvent être évitées grâce à de nouvelles générations de vaccins ne réapparaissent plus jamais à l'avenir. Les professionnels de la santé, y compris les pharmaciens, les infirmières, les médecins, ainsi que les services médicaux dans les écoles et sur les lieux de travail, sont des acteurs fondamentaux dans la lutte contre la réticence à la vaccination dans la mesure où ils jouent un rôle essentiel dans l'apport de conseils aux patients et leur orientation. Le CESE appelle les États membres à investir dans la formation permanente de manière à permettre aux professionnels de la santé, et en particulier aux pharmaciens, de devenir des ambassadeurs de la vaccination et de former un rempart contre les terribles conséquences du mouvement anti-vaccination sur la santé publique. La vaccination devrait aussi être réalisée par des médecins afin de veiller à ce que d'éventuelles réactions aiguës ou des chocs anaphylactiques soient pris en charge de manière sûre.

1.2.2. Les professionnels de la santé présentent également un risque d'exposition à de nombreuses maladies. En tant qu'organe consultatif représentant les employeurs, les travailleurs et d'autres groupes d'intérêt, le CESE invite les États membres à assurer une application complète et effective de la directive 2000/54/CE qui prévoit que s'il existe un risque pour la santé et la sécurité des travailleurs lié à l'exposition à des agents biologiques contre lesquels il existe des vaccins efficaces, leurs employeurs doivent mettre ces vaccins à leur disposition.

1.2.3. Au-delà des professionnels de la santé, les États membres doivent intensifier les efforts qu'ils déploient pour toucher les groupes de population qui présentent un risque accru de souffrir des suites graves de maladies à prévention vaccinale spécifiques tels que les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées, les groupes minoritaires et les personnes qui se trouvent dans des conditions sanitaires particulières ou qui sont exposées à des maladies sexuellement transmissibles telles que le papillomavirus humain (HPV) ou les hépatites A et B. La combinaison des examens de routine, comme les visites médicales à l'école ou sur le lieu de travail, et des programmes de vaccination pourrait contribuer à la lutte contre les taux insuffisants de couverture vaccinale.

1.2.4. L'Europe fait actuellement face à une situation historique et difficile étant donné que la pyramide des âges de la population européenne a commencé à s'inverser. Les mesures préventives telles que la vaccination des adultes devraient être considérées comme un outil permettant de relever ce défi tout en contribuant à la réalisation de l'objectif européen de vieillissement actif et en bonne santé.

1.2.5. Le CESE constate avec inquiétude que seul un État membre a réalisé l'objectif fixé par le Conseil, consistant à vacciner, à l'horizon 2009, 75 % des personnes âgées contre la grippe. Étant donné que la grippe chez les personnes âgées est, au mieux, invalidante et, au pire, mortelle, les États membres devraient veiller à redoubler d'efforts pour atteindre cet objectif.

1.2.6. Les difficultés auxquelles les États membres sont actuellement confrontés vont de la réticence à la vaccination aux changements démographiques liés au vieillissement de la population et à l'augmentation de la circulation des personnes, des phénomènes qui ont une incidence sur les risques d'exposition à des agents pathogènes dans l'ensemble de l'Union. Le CESE appelle les États membres à partager les bonnes pratiques et le savoir-faire dont ils disposent en vue de relever ces enjeux.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE soutient l'approche en trois volets de la Commission visant à un renforcement de la coopération contre les maladies à prévention vaccinale s'agissant d'une réaction rapide aux menaces sanitaires urgentes auxquelles l'Union européenne est actuellement confrontée, à savoir la réticence à la vaccination, la diminution de la couverture vaccinale, les épidémies sans précédent de maladies à prévention vaccinale, les divergences entre les programmes nationaux de vaccination et les pénuries de vaccins.

---

<sup>(1)</sup> Autorité européenne de sécurité des aliments, «Comment les maladies animales se transmettent-elles aux humains?»

2.2. Le CESE accueille favorablement la proposition visant à augmenter les synergies entre la vaccination et les politiques connexes, dont celles relatives à la préparation aux situations de crise, à la santé en ligne, à l'évaluation des technologies de la santé, à la recherche et développement et à l'industrie pharmaceutique, aux niveaux national, européen et international. Il est indispensable de joindre les efforts pour résoudre les problèmes qui entravent actuellement l'efficacité des programmes de vaccination dans l'ensemble de l'Union.

2.3. La vaccination, en tant que principal outil de prévention primaire, a permis d'éradiquer en Europe la poliomyélite et d'autres maladies comme la variole, en prévenant l'apparition de la maladie chez les individus tout en interrompant la circulation des virus. En dehors de l'Europe, la mondialisation a entraîné une augmentation des flux transfrontaliers de virus, d'agents pathogènes et de maladies, ainsi que de personnes. Les flux migratoires récents ont accéléré cette tendance. La vaccination contribue de manière significative à la santé mondiale, étant donné que les maladies ne sont pas confinées aux frontières nationales ou régionales.

2.4. Dans l'Union européenne, les programmes de vaccination relèvent de la compétence des États membres. En conséquence, différentes stratégies d'immunisation coexistent au sein de l'Union européenne, certains États membres ayant mis en œuvre des programmes avancés qui ciblent des maladies spécifiques tout au long du cycle de vie et/ou qui répondent à des spécificités géographiques. Considérant que la propagation de maladies ne connaît pas de frontières, le CESE soutient la proposition de la Commission d'élaborer des lignes directrices pour un calendrier de vaccination européen commun afin de faciliter la compatibilité des calendriers nationaux.

2.5. Le manque d'harmonisation des calendriers de vaccination au sein de l'Union constitue également une entrave à la liberté de circulation et de séjour qui relève des droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille. En effet, comme exposé dans la communication de la Commission, il peut être difficile pour les personnes, en particulier pour les enfants, d'assurer la poursuite de leur vaccination lorsqu'ils déménagent au-delà des frontières. Une telle harmonisation ne doit cependant pas entraîner une réduction de la gamme des vaccins disponibles.

2.6. Dans ses conclusions de décembre 2014 <sup>(2)</sup>, le Conseil a reconnu que, bien que la vaccination soit un outil de santé publique performant, les maladies transmissibles qui réapparaissent telles que la tuberculose, la rougeole, la coqueluche et la rubéole, peuvent causer un grand nombre d'infections et de décès, et constituent toujours une menace pour la santé publique. Cette nouvelle évolution rend la coopération des États membres contre les maladies à prévention vaccinale encore plus urgente.

2.7. À la lumière de ce qui précède, la recommandation du Conseil sur le renforcement de la coopération entre les États membres, l'industrie et les parties prenantes au niveau de l'Union européenne constitue un pas dans la bonne direction. Le CESE soutient pleinement le renforcement des actions dans le domaine de la vaccination.

### 3. Observations particulières

3.1. Le CESE soutient l'avis de la Commission selon lequel des outils numériques tels qu'un carnet de vaccination des citoyens de l'Union européenne, pouvant être consulté par des systèmes d'information en matière de vaccination en ligne, et la création d'un portail internet afin de sensibiliser l'opinion aux avantages et à la sécurité des vaccins, pourraient contribuer à atteindre les objectifs décrits dans la communication. À cet égard, il convient que la Commission travaille avec les États membres pour renforcer la maîtrise qu'ont les européens des outils numériques dans le domaine de la santé de manière à en optimiser les avantages.

3.2. Compte tenu du transfert de maladies traditionnellement infantiles vers des stades ultérieurs de la vie, ainsi que de la disponibilité de nouveaux vaccins permettant de prémunir les adultes et les personnes âgées contre certaines maladies, les États membres sont encouragés à envisager des programmes de vaccination tout au long du cycle de vie, en tenant compte du meilleur rapport coût-efficacité des stratégies de vaccination pour prévenir les maladies en fonction des besoins des différents groupes d'âge (par exemple, les adolescents, les femmes enceintes, les personnes souffrant de maladies chroniques, les groupes minoritaires et les personnes âgées).

3.3. Comme souligné par M. Juncker dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, des enfants meurent toujours de maladies à prévention vaccinale telles que la rougeole. Le risque encouru par les enfants à cause de camarades non vaccinés représente une menace non négligeable. L'admission dans une école pourrait devoir être subordonnée à la preuve de vaccination afin de garantir des taux élevés de couverture vaccinale. Dans ce contexte, les écoles et les éducateurs devraient être mieux informés sur le rôle des vaccins afin de pouvoir communiquer avec les parents et les enfants sur la vaccination. Cet aspect pédagogique est un facteur essentiel, car les écoles jouent un rôle central dans le processus décisionnel des parents.

---

<sup>(2)</sup> Conclusions du Conseil sur la vaccination, un outil de santé publique performant, 1<sup>er</sup> décembre 2014.

3.4. Les cancers à prévention vaccinale risquent de toucher les adolescents d'aujourd'hui et de les faire souffrir de cancers mortels lorsqu'ils vieilliront. Confrontés à une augmentation des cas de cancer, les États membres de l'Union européenne ont inscrit la lutte contre le cancer au rang de leurs principales priorités politiques. L'expérience montre qu'une mise en œuvre appropriée des politiques de vaccination permet d'atteindre une élimination quasi totale des maladies, comme les infections liées au papillomavirus humain (HPV). La vaccination des adolescents contre le HPV devrait être considérée comme un élément majeur des programmes de lutte contre le cancer, car ces types de cancer relèvent d'une catégorie unique de cancers à prévention vaccinale.

3.5. La vaccination des adultes est parfois la seule solution préventive disponible pour combattre une maladie spécifique, telle que la grippe ou le zona, qu'il s'agisse de l'éradiquer totalement ou d'en réduire la gravité. Dans l'Union européenne, une personne sur quatre souffrira d'un zona au cours de sa vie, alors que près de 40 000 personnes meurent prématurément chaque année à cause d'infections liées à la grippe. Ces chiffres ne peuvent être réduits que grâce à la vaccination.

3.6. Compte tenu des réticences signalées chez les professionnels de la santé eux-mêmes, ainsi que des cas et des épidémies de maladies à prévention vaccinale dus à la transmission par des membres du personnel de la santé, la mise en œuvre et le respect des programmes de vaccination pour les professionnels de la santé devraient être contrôlés attentivement et renforcés par une formation adéquate, dans l'intérêt de la sécurité des patients ainsi que pour la propre protection des professionnels de la santé, conformément à la directive 2000/54/CE.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 767/2008, le règlement (CE) n° 810/2009, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2016/399, le règlement (UE) 2018/... [règlement sur l'interopérabilité] et la décision 2004/512/CE et abrogeant la décision 2008/633/JAI du Conseil»**

[COM(2018) 302 final]

(2018/C 440/26)

Rapporteur général: **Ionuț SIBIAN**

Consultation	Parlement européen, 2.7.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Décision du Bureau	10.7.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	97/3/0
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) est favorable à une politique des visas qui soit et qui devrait demeurer un outil permettant de faciliter le tourisme et les affaires, tout en prévenant les risques pour la sécurité et le risque de migration irrégulière vers l'Union européenne.

1.2. Le CESE approuve la poursuite du développement du système d'information sur les visas (VIS) comme étant la solution technique à même de faciliter la procédure de délivrance des visas de court séjour et de permettre aux autorités chargées des visas, des frontières, de l'asile et de la migration de vérifier rapidement et efficacement les informations nécessaires concernant les ressortissants de pays tiers ayant besoin d'un visa pour se rendre dans l'Union européenne (UE).

1.3. Le CESE estime que l'un des principaux objectifs de l'action dans ce domaine devrait être l'harmonisation entre les États membres de l'Union européenne des procédures des pratiques et des résultats obtenus en matière de politique des visas.

1.4. En ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs de risque spécifiques pour le traitement des demandes de visa, le CESE estime que cela est susceptible de conduire à une limitation des droits du demandeur. Le CESE demande instamment aux institutions de l'Union et aux autorités des États membres d'informer et de former comme il se doit le personnel qui se trouvent en première ligne et le personnel d'encadrement afin d'éviter tout profilage fondé sur la race, le sexe, l'ethnie, la religion, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles.

1.5. Le CESE souscrit à l'objectif de faciliter l'identification des personnes disparues. Toutefois, abaisser de 12 à 6 ans l'âge du relevé des empreintes digitales pour les enfants demandeurs de visa peut poser problème. La proposition n'inclut pas les contributions et les avis des agences et des organisations de protection de l'enfance, ce qui a empêché le CESE de procéder à une évaluation complète de l'impact de la proposition sur les enfants et leur protection.

1.6. Au regard de ce même objectif, la conservation d'une copie de la page des données biographiques du document de voyage du demandeur dans le VIS est acceptable et nécessaire mais mettre en place ce nouvel outil de données pour faciliter les procédures de retour, comme il est dit dans la proposition, est sujet à caution. Le CESE ne pense pas que les changements proposés entraîneraient nécessairement le retour de ressortissants de pays tiers. Il devrait plutôt s'agir d'un outil qui encourage les États membres à agir dans le sens de la légalité du séjour et de l'intérêt et du bien-être des personnes concernées. Les ressortissants de pays tiers devraient être encouragés à régulariser leur séjour et à envisager de retourner dans leur pays d'origine, et être aidés pour cela par les autorités.

1.7. Concernant l'objectif secondaire de la proposition à l'examen d'autoriser, dans des conditions strictes, les services répressifs nationaux et Europol à accéder aux données du VIS à des fins répressives, le CESE souligne qu'il importe de soumettre cet accès à de telles conditions. Cet accès devrait idéalement relever de décisions de justice ce qui garantirait le caractère de nécessité de cette limitation du principe de la protection des données à caractère personnel.

1.8. Le CESE se félicite de la portée des consultations organisées au sujet de cette proposition. Toutefois, il eût été très utile pour le Comité, d'autres institutions et le grand public d'intégrer davantage de contributions et de points de vue des parties consultées dans la proposition. L'on ne voit pas clairement quel type de contribution a été proposé, et dans quelle mesure elle a influencé la forme définitive de la proposition.

1.9. En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, le CESE se félicite de l'accent mis par la Commission européenne sur ce point. Le Comité recommande qu'une plus grande attention soit accordée à la manière dont les États membres utilisent les données à caractère personnel des demandeurs de visa. Comme indiqué précédemment, des garanties supplémentaires sont nécessaires pour combattre les pratiques qui aboutissent à une discrimination à l'encontre des ressortissants de pays tiers selon qu'ils demandent un visa de court ou un visa de long séjour et un titre de séjour.

1.10. La proposition aurait gagné à être étayée par des données plus détaillées et plus précises sur les visas de court et long séjour et sur les titres de séjours, pays par pays, provenant à la fois des États membres de l'Union européenne et des pays tiers. De plus amples informations sur les dépassements de durée de séjour autorisée auraient également été très utiles pour ce qui est de la traite des enfants. Ces données sont indispensables pour évaluer la nature et la structure de la mobilité et le caractère adapté des instruments mis en œuvre.

1.11. Le CESE recommande également un engagement plus ferme à travailler avec les gouvernements et la société civile des pays tiers afin d'informer, de préparer et d'aider leurs ressortissants tout au long de la procédure de demande de visa.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE est favorable à une politique des visas qui soit et qui devrait demeurer un outil permettant de faciliter le tourisme et les affaires, tout en prévenant les risques pour la sécurité et le risque de migration irrégulière vers l'Union européenne.

2.2. Tout en reconnaissant les défis qui se sont posés ces dernières années en matière de migration et de sécurité, le CESE invite les États membres et les institutions de l'Union à adopter une approche consensuelle, équilibrée et proportionnée, le but étant de maintenir l'Union européenne aussi ouverte, responsable, engagée et novatrice que possible.

2.3. Le CESE approuve la poursuite du développement du système d'information sur les visas (VIS) comme étant la solution technique à même de faciliter la procédure de délivrance des visas de court séjour et de permettre aux autorités chargées des visas, des frontières, de l'asile et de la migration de vérifier rapidement et efficacement les informations nécessaires concernant les ressortissants de pays tiers ayant besoin d'un visa pour se rendre dans l'Union européenne (UE).

2.4. Le CESE souscrit aux objectifs généraux de l'initiative à l'examen, à savoir améliorer la sécurité au sein de l'Union et à ses frontières, faciliter le droit des voyageurs en règle de franchir la frontière extérieure, de circuler librement et de séjourner au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, ainsi que faciliter la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen.

2.5. Le CESE approuve les objectifs spécifiques de cette initiative, à savoir faciliter la procédure de demande de visa; faciliter et renforcer les contrôles aux points de passage des frontières extérieures et sur le territoire des États membres; renforcer la sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen en facilitant l'échange d'informations entre les États membres sur les ressortissants de pays tiers titulaires de visas de long séjour et de titres de séjour.

2.6. Il se félicite également qu'il soit prévu de combler les lacunes qui existent encore en matière d'information pour les frontières et la sécurité et notamment de l'inclusion des visas de long séjour et des titres de séjour dans le VIS.

2.7. S'agissant du renforcement des contrôles portant sur le traitement des visas par l'amélioration de l'interopérabilité, la vérification et l'évaluation des informations fournies par les demandeurs et la consultation automatique du VIS pour chaque demande en regard de chacun des systèmes disponibles, le CESE estime que c'est une avancée au plan procédural et technologique dont il faut se féliciter.

2.8. En ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs de risque spécifiques pour le traitement des demandes de visa, le CESE estime que cela est susceptible de conduire à une limitation des droits du demandeur. Les indicateurs de risques ne contiendraient aucune donnée à caractère personnel mais reposeraient sur des statistiques et des informations fournies par les États membres concernant les menaces, les taux anormaux de refus ou de dépassement de la durée de séjour autorisée pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers, et les risques pour la santé publique. Il existe un risque important que ces données et indicateurs soient utilisés par les autorités chargées du traitement des demandes de visas pour les rejeter sur la base des profils intégrés dans le système et non de la situation individuelle du demandeur. Le CESE demande instamment aux institutions de l'Union européenne et aux autorités des États membres d'informer et de former comme il se doit le personnel en première ligne et le personnel d'encadrement afin d'éviter un éventuel profilage sur la base de la race, du sexe, de l'origine ethnique, de la religion, de l'orientation sexuelle ou de tout autre caractéristique personnelle.

2.9. Le CESE souscrit à l'objectif de faciliter l'identification des personnes disparues. Toutefois, abaisser de 12 à 6 ans l'âge du relevé des empreintes digitales pour les enfants demandeurs de visa peut poser problème. La proposition n'inclut pas les contributions et les avis des agences et des organisations de protection de l'enfance, ce qui a empêché le CESE de faire une évaluation complète de l'impact de la proposition sur les enfants et leur protection.

2.10. Au regard de ce même objectif, la conservation d'une copie de la page des données biographiques du document de voyage du demandeur dans le VIS est acceptable et nécessaire mais mettre en place ce nouvel outil de données pour faciliter les procédures de retour, comme il est dit dans la proposition, est sujet à caution. Le CESE ne pense pas que les changements proposés entraîneraient nécessairement le retour de ressortissants de pays tiers. Il devrait plutôt s'agir d'un outil qui encourage les États membres à agir dans le sens de la légalité du séjour et de l'intérêt et du bien-être des personnes concernées. Les ressortissants de pays tiers devraient être encouragés à régulariser leur séjour et à envisager de retourner dans leur pays d'origine, et être aidés pour cela par les autorités.

2.11. Concernant l'objectif secondaire de la proposition à l'examen d'autoriser, dans des conditions strictes, les services répressifs nationaux et Europol à accéder aux données du VIS à des fins répressives, le CESE souligne qu'il importe de soumettre cet accès à de telles conditions. Cet accès devrait idéalement relever de décisions de justice ce qui garantirait le caractère de nécessité de cette limitation du principe de la protection des données à caractère personnel.

2.12. Le CESE salue les efforts de la Commission qui a commandé trois études indépendantes: une sur la faisabilité, la nécessité et le caractère proportionné de l'abaissement de l'âge du relevé des empreintes digitales pour les enfants dans le cadre de la procédure de délivrance des visas et sur la conservation d'une copie du document de voyage des demandeurs de visa dans le VIS, et deux autres sur la faisabilité, la nécessité et le caractère proportionné d'une extension du VIS visant à lui intégrer des données sur les visas de long séjour et les titres de séjour.

2.13. Le CESE se félicite également de la portée des consultations, qui incluent toutes les parties concernées, y compris les autorités nationales habilitées à saisir, modifier, effacer ou consulter des données dans le VIS, les autorités nationales chargées de la migration, du retour et de la protection de l'enfance, la police et les services responsables de la lutte contre la traite des êtres humains, les autorités chargées des affaires consulaires, et les autorités nationales chargées des vérifications aux points de passage des frontières extérieures. Diverses autorités de pays tiers et organisations non gouvernementales intervenant dans les domaines liés aux droits de l'enfant ont aussi été consultées. Toutefois, il eût été très utile pour le Comité, d'autres institutions et le grand public d'intégrer davantage de contributions et de points de vue des parties consultées dans la proposition. L'on ne voit pas clairement quel type de contribution a été proposé, et dans quelle mesure elle a influencé la forme définitive de la proposition.

2.14. En ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, le CESE se félicite de l'accent mis par la Commission européenne sur ce point. Le Comité se félicite de l'ajout de garanties dans la présente proposition à l'examen, lesquelles visent à couvrir les besoins spécifiques liés à de nouvelles catégories de données, le traitement des données et les personnes concernées qui seront couvertes par le VIS, en tant que partie de l'effort plus large visant à protéger les droits des personnes en matière d'accès à leurs données à caractère personnel, de rectification et d'effacement de celles-ci et de recours en la matière. Le Comité recommande qu'une plus grande attention soit accordée à la manière dont les États membres utilisent les données à caractère personnel des demandeurs de visa. Comme indiqué précédemment, des garanties supplémentaires sont nécessaires pour combattre les pratiques qui aboutissent à une discrimination à l'encontre des ressortissants de pays tiers selon qu'ils demandent un visa de court ou un visa de long séjour et un titre de séjour.

2.15. La proposition aurait gagné à être étayée par des données plus détaillées et plus précises sur les visas pour des séjours de courte ou longue durée court et les titres de séjour, pays par pays, à la fois des États membres de l'Union européenne et des pays tiers. Plus amples informations sur les dépassements de la durée de séjour autorisée auraient également été très utiles s'agissant de la traite des enfants. Ces données sont indispensables pour évaluer la nature et la structure de la mobilité et le caractère adapté des instruments mis en œuvre.

2.16. Le CESE recommande également un engagement plus ferme à travailler avec les gouvernements et la société civile des pays tiers afin d'informer, de préparer et d'aider leurs ressortissants dans la procédure de demande de visa.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et à la pérennité de l'évaluation des risques de l'Union européenne dans la chaîne alimentaire, modifiant le règlement (CE) n° 178/2002 [relatif à la législation alimentaire générale], la directive 2001/18/CE [relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement], le règlement (CE) n° 1829/2003 [concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés], le règlement (CE) n° 1831/2003 [relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux], le règlement (CE) n° 2065/2003 [relatif aux arômes de fumée], le règlement (CE) n° 1935/2004 [concernant les matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires], le règlement (CE) n° 1331/2008 [établissant une procédure d'autorisation uniforme pour les additifs, enzymes et arômes alimentaires], le règlement (CE) n° 1107/2009 [concernant les produits phytopharmaceutiques] et le règlement (UE) 2015/2283 [relatif aux nouveaux aliments]»**

[COM(2018) 179 final — 2018/0088 (COD)]

(2018/C 440/27)

Rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Corapporteuse: **Ester VITALE**

Consultation	Conseil, 22.5.2018 Parlement européen, 28.5.2018
Base juridique	Articles 43 et 114, article 168, paragraphe 4, point b), et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	13.2.2018
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	176/2/2
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) défend depuis toujours une politique de l'Union européenne de sauvegarde de la santé tout au long de la chaîne alimentaire, à chaque étape du processus de production: de l'agriculteur au consommateur, en évitant toute contamination et risque alimentaires, de manière à favoriser la sécurité et l'hygiène ainsi qu'une information claire, transparente et sûre sur les produits.

1.2. Le CESE appuie les initiatives de la Commission visant à relever les défis de la transparence, de la durabilité et de l'efficacité de l'ensemble du système de contrôle de la filière alimentaire, en vue de favoriser un sentiment de fiabilité et de sécurité parmi les citoyens, les médias et l'ensemble de la société civile.

1.3. Le CESE souscrit résolument à la nécessité de renforcer l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) afin de garantir que les responsables de la gestion des risques disposent des meilleurs avis scientifiques possibles, grâce à une communication claire et transparente et à une coopération plus étroite avec les États membres et d'autres organismes œuvrant dans le domaine social, afin de garantir un système de sécurité alimentaire cohérente, sûre et fiable.

1.4. Le CESE a eu l'occasion de faire valoir «qu'au cours de son existence, l'EFSA a démontré sa compétence. Elle joue [...] un rôle très important dans le domaine de la prévention des risques sanitaires en Europe» <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 268 du 14.8.2015, p. 1.

1.5. Le Comité estime indispensable de garantir le maintien d'un niveau élevé d'indépendance vis-à-vis d'influences externes et la plus grande compétence scientifique au sein de l'EFSA, en maximisant sa capacité d'analyse des risques, afin de garantir la pérennité du système d'évaluation de l'Union européenne, qui est considéré comme l'un des meilleurs au monde.

1.6. Selon le CESE, l'EFSA et les États membres organisés en réseau doivent être mis en mesure de développer, dans toute la mesure du possible, une bonne communication du risque — d'une façon indépendante mais cohérente et coordonnée entre les évaluateurs et les gestionnaires des risques — afin que les utilisateurs puissent exploiter les résultats et les conclusions dans une perspective claire et interactive, tout en garantissant un niveau adéquat de confidentialité et de protection des droits de propriété intellectuelle.

1.7. Le CESE est résolument favorable à la création d'un registre des études, facilement accessible en ligne, comprenant l'identification d'experts et de laboratoires certifiés, des déclarations sur l'honneur concernant l'absence de conflit d'intérêts, ainsi que la description des objectifs, des ressources techniques et financières dédiées et des sources.

1.8. Le Comité estime qu'il faut améliorer sensiblement la perception qu'ont les consommateurs des risques auxquels ils sont soumis par rapport aux denrées alimentaires, au moyen d'une culture alimentaire et nutritionnelle ciblée et d'une capacité d'analyse sélective, par rapport aux risques.

1.9. Selon le CESE, le futur plan stratégique général européen de communication du risque représente — s'il est formulé en parfaite cohérence avec l'EFSA et dans le respect de son indépendance — l'élément clé sur lequel actionner les capacités des sujets chargés de fournir des réponses: efficaces, univoques, rapides, interactives et correspondant aux exigences des citoyens sur le plan de la sécurité, de la transparence et de la fiabilité de la chaîne alimentaire.

1.10. Le CESE suggère de renforcer un dialogue structuré et systématique avec la société civile, auquel le CESE, avec ses structures consacrées aux systèmes alimentaires durables, pourrait apporter une contribution utile et concrète.

1.11. Pour ce qui est de la gouvernance de l'EFSA, le CESE soutient résolument la proposition de faire davantage participer les États membres et la société civile à la structure de gestion et aux groupes d'experts scientifiques, en alignant la composition du conseil de gestion sur les normes établies par l'approche commune sur les agences décentralisées.

1.12. Le CESE estime qu'il convient de donner suite à l'accord entre l'EFSA et le Centre commun de recherche, notamment en ce qui est relatif à des activités communes sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux et à la mise au point d'une méthode scientifique d'analyse harmonisée de qualité qui garantisse la transparence, la comparabilité, le caractère inclusif et l'équité à l'égard de toutes les parties concernées.

## 2. Introduction

2.1. La législation alimentaire générale (la réglementation de l'Union européenne sur la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux tout au long de la chaîne de production) est la pierre angulaire du cadre législatif de l'Union européenne relatif à l'ensemble de la chaîne alimentaire, «du producteur au consommateur».

2.2. La législation prévoit que les règles relatives aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires aient un fondement scientifique. C'est là le principe bien connu de l'analyse des risques, composée des trois éléments distincts, quoiqu'étroitement liés, que sont l'évaluation, la gestion et la communication des risques.

2.3. Le règlement (CE) n° 178/2002 a institué l'EFSA, une agence scientifique indépendante chargée de fournir les avis scientifiques qui constituent la base des mesures adoptées par l'Union européenne dans la chaîne alimentaire.

2.4. Le 6 octobre 2017 a été officiellement présentée à la Commission européenne une initiative citoyenne européenne fondée sur un total de 1 070 865 déclarations de soutien provenant de 22 États membres. L'initiative «Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques»<sup>(2)</sup> demandait à la Commission de proposer plusieurs mesures aux États membres de l'Union européenne. Parmi ces mesures figurait celle de «faire en sorte que l'évaluation scientifique des pesticides aux fins d'une approbation par les autorités de régulation de l'Union européenne s'appuie uniquement sur des études ayant été publiées, commandées par les autorités publiques compétentes et non par

<sup>(2)</sup> Voir <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002?lg=fr>



l'industrie des pesticides». La Commission s'est engagée à présenter la présente proposition législative en mai 2018 au plus tard pour améliorer la transparence des évaluations scientifiques ainsi que la qualité et l'indépendance des études scientifiques.

2.5. Le bilan de qualité concernant le règlement sur la législation alimentaire générale (LAG) [règlement (CE) n° 178/2002]<sup>(3)</sup> a été établi le 15 janvier 2018.

2.6. L'évaluation montre que le règlement LAG reste déterminant et adapté pour gérer la plupart des tendances actuelles.

2.6.1. Dans l'ensemble, les objectifs principaux de la législation alimentaire générale ont été atteints, à savoir un niveau élevé de protection de la santé humaine, la défense des intérêts des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et le bon fonctionnement du marché intérieur.

2.6.2. La création de l'EFSA a amélioré la base scientifique des mesures prises par l'Union européenne. D'importantes améliorations ont été apportées à l'accroissement de la capacité scientifique relevant de sa mission, à la qualité de ses résultats scientifiques, à la collecte de données scientifiques et à la mise au point et à l'harmonisation des méthodes d'évaluation des risques.

2.6.3. L'EFSA a renforcé sa coopération avec les organismes scientifiques nationaux et internationaux, ainsi que l'échange d'informations entre les États membres.

2.6.4. Aucune incohérence systémique dans l'application du principe d'analyse des risques en tant que tel n'a été détectée au niveau de l'Union européenne.

2.6.5. Les politiques rigoureuses de l'EFSA en matière d'indépendance et de transparence ont été régulièrement affinées et renforcées. Toutefois, étant donné que les États membres ne sont pas tous représentés au sein du conseil d'administration de l'EFSA, la gouvernance de l'EFSA ne semble pas conforme à l'approche commune sur les agences décentralisées de l'Union européenne.

2.6.6. Le cadre de sécurité alimentaire mis en place par le règlement LAG a également servi, dans certains pays n'appartenant pas à l'Union européenne, de source d'inspiration pour la mise en place d'une législation nationale.

2.6.7. En ce qui concerne l'évaluation des risques dans le cadre des dossiers d'autorisation, l'EFSA est liée par des règles de confidentialité et par des procédures d'analyse qui suggèrent de prendre en considération toutes études ou preuves disponibles. Par conséquent, dans ses avis, l'EFSA ne prend pas en compte les seules études de l'industrie, mais fonde ses propres conclusions scientifiques sur un examen aussi complet que possible de la littérature. L'industrie a quant à elle l'obligation de livrer ses études, en tant qu'élément au dossier, lorsqu'elle demande une autorisation.

2.6.8. Selon des évaluations récentes<sup>(4)</sup>, le système actuel de l'EFSA présenterait un certain nombre de limites:

- les difficultés rencontrées pour inciter de nouveaux membres à intégrer le panel;
- les compétences scientifiques proviennent uniquement de quelques États membres;
- la tendance actuelle à la baisse du budget de l'administration publique;
- la faiblesse des financements consacrés à l'externalisation des tâches de l'EFSA.

2.6.9. En outre, les longues procédures d'autorisation dans certains domaines ralentissent le processus de mise sur le marché de nouveaux produits. Malgré cela, le système centralisé d'autorisation continue de présenter des avantages, en termes d'efficacité, par rapport à l'utilisation de plusieurs systèmes nationaux d'autorisation pour les denrées alimentaires.

<sup>(3)</sup> Résumé de l'évaluation REFIT de la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002] [SWD(2018) 38 final].

<sup>(4)</sup> Voir SWD(2018) 37 final du 15 janvier 2018.

2.7. Le CESE a eu l'occasion de faire valoir «qu'au cours de son existence, l'EFSA a démontré sa compétence. Elle joue incontestablement un rôle très important dans le domaine de la prévention des risques sanitaires en Europe»<sup>(5)</sup>.

2.8. Dans un précédent avis, le CESE, compte tenu des influences des avis scientifiques, pas toujours concordants ni univoques, a recommandé à l'EFSA «d'accorder une attention particulière à ce phénomène, car la littérature scientifique est une référence importante de la procédure d'évaluation»<sup>(6)</sup> et a demandé à la Commission de publier systématiquement sur le site web de l'agence les études réglementaires concernées ainsi que les données brutes connexes qui ont mené aux conclusions arrêtées.

2.9. Le CESE a également souligné<sup>(7)</sup> que l'évaluation de l'EFSA repose sur une étude scientifique qui devrait démontrer l'innocuité du produit concerné. Selon la législation actuelle, cette étude de référence doit être présentée par la société qui entend introduire le produit sur le marché. Et tel est le point le plus délicat, car les résultats des études scientifiques peuvent parfois différer en fonction de la source de leurs financements et de la méthode utilisée.

2.10. Sur un plan plus général, le CESE a récemment appelé de ses vœux une politique alimentaire adaptée au XXI<sup>e</sup> siècle répondant à de multiples critères «qualité des aliments; santé; environnement; valeurs sociales et culturelles; rationalité économique; emplois décents; pleine internalisation des coûts; bonne gouvernance»<sup>(8)</sup>.

2.11. Le Médiateur européen a mené des enquêtes et activités liées au modèle d'évaluation des risques de l'Union européenne dans la chaîne alimentaire, en soulignant dans une lettre à la Commission européenne, datée du 15 mars 2018, un certain nombre de principes directeurs ayant vocation à améliorer le modèle d'évaluation des risques de l'Union européenne dans la chaîne alimentaire, à savoir:

- indépendance et transparence;
- engagement de publier les «études d'orientation» lorsqu'elle accomplit ses évaluations scientifiques;
- contrôle public accru de ses fonctions d'évaluation des risques, à un stade précoce du processus;
- capacité d'associer le grand public et les parties intéressées au processus d'évaluation des risques<sup>(9)</sup>;
- permettre aux parties intéressées de participer aux réunions, en allant plus loin que ce n'est déjà le cas actuellement au moyen des «plénières ouvertes», dans le respect, bien entendu, de la confidentialité.

2.12. Le Médiateur européen a également souligné que les outils d'information utilisés par l'EFSA pour sensibiliser aux risques liés à certaines substances ou produits devraient être disponibles dans les 24 langues officielles de l'Union européenne et que les droits des personnes handicapées doivent être respectés, tandis que la communication du risque doit tenir compte de leurs besoins<sup>(10)</sup>.

### 3. Les propositions de la Commission européenne

3.1. La Commission propose une révision du règlement sur la législation alimentaire générale et la révision de huit textes législatifs sectoriels afin de les rendre compatibles avec les règles générales, de renforcer la transparence et d'accroître les garanties de fiabilité, d'objectivité et d'indépendance des études.

3.2. Afin de garantir une meilleure gouvernance, il est proposé de faire davantage participer les États membres à la structure de gestion et aux groupes d'experts scientifiques de l'EFSA et de faire en sorte que les organismes scientifiques nationaux apportent une contribution accrue à la fourniture de données et d'études scientifiques.

3.3. Enfin, un plan général de communication a été lancé en vue d'une intensification et amélioration de la communication des risques aux citoyens, au moyen d'actions communes visant à accroître la confiance des consommateurs et à favoriser la sensibilisation et la compréhension du public.

<sup>(5)</sup> JO C 268 du 14.8.2015, p. 1.

<sup>(6)</sup> JO C 268 du 14.8.2015, p. 1.

<sup>(7)</sup> Ibidem.

<sup>(8)</sup> JO C 129 du 11.4.2018, p. 18.

<sup>(9)</sup> Lettre du Médiateur européen.

<sup>(10)</sup> Ibidem.

#### 4. Observations générales

4.1. Le CESE défend depuis toujours une politique de l'Union européenne de sauvegarde de la santé tout au long de la chaîne alimentaire, à chaque étape du processus de production, en évitant toute contamination et risque alimentaires, de sorte à favoriser la sécurité et l'hygiène alimentaires, une information transparente et fiable sur les produits, la santé des végétaux et la santé et le bien-être des animaux.

4.1.1. Le CESE soutient avec vigueur la nécessité que l'Union garantisse une sécurité maximale de la chaîne alimentaire européenne en apportant via l'EFSA les meilleurs conseils scientifiques possibles aux responsables de la gestion du risque, en communiquant les risques au public de manière claire et transparente et en coopérant avec les États membres et d'autres acteurs pour garantir un système de sécurité alimentaire cohérent et fiable. Il serait utile:

- de réexaminer les modalités des procédures d'autorisation, afin d'en améliorer la cohérence et l'efficacité et d'accélérer l'accès au marché;
- de réexaminer les exemptions et les règles simplifiées pour les microentreprises, dans le respect d'un niveau élevé de protection de la santé publique;
- de réévaluer l'impact des autorisations existantes, qui pèsent sur la charge de travail de l'EFSA;
- de simplifier les procédures pour garantir une plus grande transparence.

4.2. Le CESE estime indispensable de garantir le maintien d'un niveau élevé d'indépendance vis-à-vis d'influences externes et d'une compétence scientifique maximale à l'EFSA, en maximisant sa capacité d'évaluation des risques, afin de garantir la pérennité du système d'évaluation de l'Union.

4.3. Le CESE rappelle que, grâce au droit de l'Union, les citoyens européens jouissent d'un des niveaux de sécurité alimentaire les plus élevés au monde. À cette fin, selon le CESE, il est absolument indispensable non seulement d'assurer un niveau élevé et fiable d'analyses scientifiques indépendantes, une transparence totale et une communication interactive tout au long du processus d'évaluation des risques, avec la pleine participation et une responsabilité partagée de tous les pays membres, mais aussi et surtout d'agir de manière forte et déterminée sur les mécanismes de perception du risque par la société civile.

4.4. Selon le CESE, il est vital d'offrir des denrées alimentaires sûres aux citoyens et de préserver la confiance pour assurer le maintien d'un rapport positif et de confiance avec les citoyens et des répercussions positives sur le marché agroalimentaire.

4.5. La communauté scientifique doit avoir confiance dans le rôle de l'EFSA en matière de sécurité alimentaire et les avis de celle-ci doivent représenter les références clés, pour garantir la sûreté des aliments mis sur le marché.

4.6. Selon le CESE, l'EFSA est la mieux placée pour mettre en place une communication adéquate du risque, au moyen de communications faciles à comprendre, afin que les utilisateurs soient en mesure d'accueillir les résultats et conclusions dans une perspective claire et transparente, tout en veillant à assurer des niveaux appropriés de confidentialité et de protection des droits de propriété intellectuelle afin de ne pas entraver l'innovation et la compétitivité.

4.7. Pour faire en sorte que la communication sur le risque concernant certains aliments en particulier soit compréhensible, appropriée, rapide et cohérente pour les différents destinataires, il est nécessaire mais pas suffisant d'intensifier la coordination entre l'évaluateur du risque, le gestionnaire du risque, les États membres et les parties intéressées, sur la base de principes de communication arrêtés d'un commun accord.

4.7.1. Selon le CESE, il y a lieu de stimuler fortement la perception qu'ont les consommateurs des risques auxquels ils sont soumis par leur consommation d'un produit alimentaire, sur le plan de la toxicité diffuse, de l'orientation culturelle de l'alimentation et des modèles de consommation alimentaire.

4.7.2. Le CESE estime que le futur plan stratégique général européen de communication du risque représente — s'il est accompagné de mesures opérationnelles adaptées aux différents contextes — l'élément clé à partir duquel évaluer la capacité de tous les sujets responsables aux différents niveaux de fournir des réponses efficaces, rapides et correspondant aux attentes des citoyens en matière de sécurité, de transparence et de fiabilité de la chaîne alimentaire.

4.7.3. Les incertitudes doivent être reconnues et décrites, en signalant d'éventuelles lacunes en ce qui concerne les données ou les questions liées aux méthodes d'analyse non harmonisées. À cet effet, il est primordial que les responsables de la communication transmettent des messages cohérents entre eux et que les canaux de communication soient interactifs et vérifiables au moyen d'une surveillance continue de leur efficacité.

4.7.4. Le CESE estime par ailleurs indispensable que les mesures de communication soient accompagnées de campagnes de lutte contre la désinformation et les fausses croyances, afin d'éviter que de justes analyses des risques ne soient utilisées à mauvais escient pour bloquer les innovations, en particulier des petites et moyennes entreprises.

4.7.5. Il importe d'intensifier la coordination avec les autorités et les agences nationales pour mettre en place un système d'alerte, garantir la cohérence de la communication et engager un dialogue structuré et systématique avec la société civile, auquel le CESE, avec ses structures consacrées aux systèmes alimentaires durables, pourrait apporter une contribution utile et concrète.

4.7.6. Enfin, il convient de renforcer la coordination et la coopération au niveau international avec nos principaux partenaires commerciaux, en particulier dans le cadre des accords de libre-échange, afin de veiller à disposer de lignes directrices communes d'évaluation des risques et d'élaborer des critères méthodologiques d'évaluation harmonisés, en cohérence avec la couverture des risques sur le plan mondial grâce au Codex alimentarius.

4.8. De même, il est nécessaire que l'EFSA se charge de fournir des indications et des informations claires qui puissent guider avec certitude et prévisibilité les entreprises requérantes.

4.9. À cet égard, pour disposer de tous les éléments clés sur un dossier, l'EFSA devrait s'ouvrir davantage encore au dialogue avec les entreprises dans le cadre de l'examen d'un dossier spécifique en fournissant les données de départ dont elle dispose et en les complétant par les indications des entreprises impliquées.

4.10. Selon le CESE, il faut renforcer l'indépendance des régulateurs qui œuvrent aux côtés de l'EFSA pour rappeler aux décideurs et au public l'importance de disposer de données de bonne qualité, quelle qu'en soit la source. Ce contrôle public accru des fonctions d'évaluation des risques de l'EFSA, à un stade précoce du processus, comme il advient dans le cadre de l'approche axée sur l'engagement des parties prenantes, renforcerait garantit actuellement les possibilités d'entretenir de meilleures relations avec toutes les parties intéressées.

4.11. Le CESE préconise des procédures toujours plus rapides et transparentes, tout en veillant à garantir un juste équilibre avec les défis à relever s'agissant du respect des droits de propriété intellectuelle des propriétaires des données.

4.12. Le CESE souscrit à la récente demande du forum consultatif de l'EFSA d'accroître les investissements publics dans la recherche en matière de sécurité alimentaire, afin d'éviter que la recherche parrainée par l'industrie puisse favoriser des intérêts autres que l'intérêt public et de garantir la pleine confiance des consommateurs dans l'évaluation du risque alimentaire de l'Union européenne.

4.13. Pour ce qui est de la gouvernance de l'EFSA, le CESE soutient la proposition de faire davantage participer les États membres à la structure de gestion et aux groupes scientifiques de l'EFSA en alignant la composition du conseil de gestion de l'EFSA sur les normes établies par l'approche commune sur les agences décentralisées, parallèlement à un dialogue structuré avec la société civile.

## 5. Observations particulières

5.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de création d'un registre des études, à condition qu'il soit facilement accessible en ligne et comprenne les éléments suivants: identification des experts et des laboratoires certifiés concernés, déclarations sur l'honneur concernant l'absence de conflit d'intérêts, description des objectifs et de la complexité de l'étude, ressources techniques et financières dédiées et provenance de celles-ci, calendrier et modalités de communication interactive adoptées, ainsi qu'éventuelles études de vérification requises.

5.2. La réglementation de référence pour les normes de laboratoire est la directive 2004/10/CE relative aux bonnes pratiques de laboratoires (BPL) de l'Organisation de coopération et de développement économiques<sup>(11)</sup>. La réglementation et le fonctionnement des laboratoires de sécurité alimentaire<sup>(12)</sup> devraient être accompagnés de systèmes d'audit du traitement des données, afin de garantir que les études soient en adéquation avec la réalité.

<sup>(11)</sup> Les principes de l'OCDE de bonnes pratiques de laboratoire.

<sup>(12)</sup> Voir règlement (CE) n° 882/2004.

5.3. Le CESE estime qu'il faut donner suite à l'accord entre l'EFSA et le Centre commun de recherche (JRC), notamment en ce qui concerne des activités communes sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, des méthodes alternatives qui protègent les animaux, l'exposition combinée à des substances et à des mélanges chimiques et la collecte des données fondamentales permettant l'évaluation du risque. En particulier, l'EFSA et le JRC devraient élaborer des méthodes scientifiques d'analyse harmonisées garantissant la qualité, la transparence, la comparabilité, le caractère inclusif et l'équité à l'égard de toutes les parties concernées.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire»**

[COM(2018) 173 final]

(2018/C 440/28)

Rapporteur: **Peter SCHMIDT**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 30.4.2018 Parlement européen, 2.5.2018
Base juridique	Article 43, paragraphe 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	22.5.2018
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	172/1/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Les pratiques commerciales déloyales (PCD) dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire résultent d'une asymétrie des pouvoirs entre les opérateurs présents le long de la chaîne et entraînent des effets négatifs sur le plan économique, social et environnemental. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à réduire la fréquence des PCD, en ce qu'elle représente une première étape nécessaire pour protéger les opérateurs plus faibles, en particulier les agriculteurs, les travailleurs et certains opérateurs, et améliorer la gouvernance au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Une approche réglementaire et un cadre législatif assortis de mécanismes d'application des règles solides et efficaces constituent la solution pour remédier efficacement aux PCD au niveau de l'Union européenne.

1.2. Le CESE regrette toutefois que la Commission se soit contentée d'instaurer une norme commune de protection minimale dans toute l'Union européenne, en interdisant uniquement un nombre limité de PCD. Il est nécessaire d'interdire toutes les pratiques abusives.

1.3. S'agissant de la limitation de la protection contre les PCD aux seuls fournisseurs constitués en PME en ce qui concerne leurs ventes à des acheteurs qui n'appartiennent pas à cette catégorie, le CESE estime que cette disposition n'est pas suffisante pour résoudre efficacement le problème de l'asymétrie des pouvoirs et qu'elle n'aura pas d'effet significatif. La protection devrait être étendue à tous les opérateurs, qu'ils soient petits ou grands et qu'ils exercent leur activité au sein ou en dehors de l'Union. Même lorsque des opérateurs à grande échelle sont victimes de PCD, l'effet économique est souvent répercuté sur les acteurs les plus faibles de la chaîne.

1.4. Concernant les dispositifs d'application des règles, le CESE se félicite de la proposition de la Commission visant à créer un cadre harmonisé à l'échelle de l'Union européenne pour les autorités d'application. Néanmoins, les mécanismes d'application devraient eux aussi être renforcés, au moyen par exemple d'une procédure de médiation spécifique, de recours collectifs et d'un contrôle du respect de la législation par les autorités, afin de protéger l'anonymat des plaignants. De tels mécanismes devraient aussi s'accompagner de la possibilité d'infliger des sanctions. Afin de faciliter la procédure de plainte, les contrats devraient être obligatoirement dressés par écrit, ce qui rendrait les négociations plus équitables.

1.5. Au-delà de la lutte contre les PCD, le CESE recommande à la Commission d'encourager et de soutenir les modèles d'entreprise qui jouent un rôle s'agissant de rendre la chaîne d'approvisionnement plus durable (par exemple en la raccourcissant, en améliorant la transparence, etc.), de la rééquilibrer et d'en améliorer l'efficacité, afin de renforcer l'équilibre des pouvoirs.



1.6. Enfin, le CESE tient à rappeler que la promotion de pratiques commerciales plus équitables devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique alimentaire globale de l'Union, qui rende la chaîne d'approvisionnement alimentaire plus durable sur le plan économique, social et environnemental, en vue de mettre en œuvre les objectifs de développement durable des Nations unies.

## 2. Introduction

2.1. Les pratiques commerciales déloyales (PCD) sont définies comme «des pratiques [interentreprises] qui s'écartent [...] de la bonne conduite commerciale, sont contraires à la bonne foi et à la loyauté et sont imposées de manière unilatérale par un partenaire commercial à un autre»<sup>(1)</sup>. La chaîne d'approvisionnement alimentaire est particulièrement vulnérable aux PCD, en raison de forts déséquilibres entre les petits et les grands opérateurs. Des PCD peuvent avoir cours à tous les étages de la chaîne d'approvisionnement, et celles qui apparaissent sur l'un des maillons de la chaîne peuvent avoir des effets sur d'autres de ses segments, en fonction du pouvoir de marché des acteurs concernés<sup>(2)</sup>.

2.2. Comme décrit en détail dans l'avis du CESE sur «Des chaînes d'approvisionnement alimentaire plus équitables», adopté en octobre 2016<sup>(3)</sup>, la concentration du pouvoir de négociation a abouti à des abus de position dominante, qui ont accru la vulnérabilité des opérateurs les plus faibles face aux PCD. Cette évolution a eu pour effet de transférer le risque économique de marché vers l'amont de la chaîne d'approvisionnement et a eu des répercussions particulièrement négatives sur les consommateurs et certains opérateurs tels que les agriculteurs, les travailleurs et les PME. Le problème des PCD a été reconnu par l'ensemble des acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, et il a été rapporté qu'une majorité d'opérateurs ont eu à subir des PCD<sup>(4)</sup>.

2.3. Il convient de signaler tout particulièrement l'impact sur les consommateurs. La pression sur les prix force les entreprises de transformation alimentaire à produire au coût le plus bas possible, et cette évolution est susceptible de détériorer la qualité ainsi que la sécurité des aliments proposés aux consommateurs. Pour faire baisser leurs prix de revient, ces entreprises recourent dans certains cas à des matières premières moins chères, au détriment de la qualité et de la valeur des produits alimentaires concernés — par exemple, les acides gras trans remplacent, dans de nombreux produits, des huiles et des graisses plus saines provenant d'Europe<sup>(5)</sup>.

2.4. La pression qui s'exerce sur les opérateurs les plus faibles de la chaîne d'approvisionnement alimentaire est de plus en plus forte. D'après des données récentes d'Eurostat, la part de la valeur ajoutée brute revenant aux distributeurs continue d'augmenter. Cette situation résulte de la plus forte concentration du secteur de la distribution et de la transformation dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, elle-même imputable à une conception imparfaite du droit des ententes. Le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire doit en conséquence être amélioré afin de garantir une répartition équitable des revenus tout au long de celle-ci. Cependant, l'importance des distributeurs ne doit pas être sous-estimée compte tenu du rôle qu'ils jouent dans l'approvisionnement en produits de grande consommation.

2.5. La lutte contre les PCD est l'une des composantes essentielles de l'action visant à assurer un meilleur fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, à côté de la réduction de la volatilité des prix sur les marchés et d'un renforcement du rôle joué par les organisations de producteurs. Dans une résolution de juin 2016<sup>(6)</sup>, le Parlement européen a invité la Commission à proposer un cadre juridique concernant les PCD, invitation à laquelle le CESE a fait écho en octobre 2016, tout comme le groupe de travail sur les marchés agricoles en novembre 2016.

2.6. Dans 20 États membres, diverses initiatives législatives sont déjà en place pour remédier aux PCD. Combinées à la «Supply Chain Initiative» existante, ces démarches ont suscité une prise de conscience au sujet de l'inégalité des rapports de force dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Cependant, très rares sont les approches nationales ou volontaires existantes qui ont permis jusqu'à présent de résoudre le problème des PCD. La Commission a décidé de présenter une proposition législative spécifique en avril 2018, reconnaissant que l'ensemble hétéroclite de règles existant dans les États membres en matière de PCD ou l'absence de telles règles est de nature à compromettre l'objectif prévu par le traité consistant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Commission européenne, 2014.

<sup>(2)</sup> Rapport du groupe de travail sur les marchés agricoles, novembre 2016: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf)

<sup>(3)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 130.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission européenne, 15 juillet 2014, «Lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire interentreprises».

<sup>(5)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 130.

<sup>(6)</sup> Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire [2015/2065(INI)].

<sup>(7)</sup> COM(2018) 173 final.

### 3. Proposition de la Commission

3.1. Dans sa proposition de directive, la Commission vise à réduire la fréquence des PCD dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire en introduisant une norme commune de protection minimale dans toute l'Union européenne, consistant en une liste de PCD spécifiques interdites, à savoir les paiements tardifs de produits alimentaires périssables, les annulations de commande de dernière minute, les modifications de contrats unilatérales ou rétroactives et le fait d'obliger le fournisseur à payer pour les denrées gaspillées. D'autres pratiques ne seront autorisées que si elles ont été convenues préalablement entre les parties en des termes clairs et dépourvus d'ambiguïté: le renvoi par un acheteur des denrées alimentaires invendues à un fournisseur, le fait pour un acheteur de subordonner la conclusion ou le maintien d'un accord de fourniture de produits alimentaires à un paiement de la part du fournisseur, ou encore le fait pour un fournisseur de payer pour la promotion ou la commercialisation des denrées alimentaires vendues par l'acheteur.

3.2. La protection contre les PCD ne s'applique qu'aux seules ventes de denrées alimentaires par un fournisseur qui se trouve être une PME à un acheteur qui n'appartient pas à cette catégorie <sup>(8)</sup>.

3.3. En outre, la proposition de la Commission impose aux États membres de désigner une autorité publique chargée de faire appliquer les nouvelles règles. En cas d'infraction avérée, l'organe en question sera habilité à infliger une sanction proportionnée et dissuasive. Cette autorité d'application pourra ouvrir des enquêtes de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte. Dans ce cas, les parties à l'origine de la plainte seront autorisées à demander que celle-ci soit traitée de manière confidentielle et dans le respect de leur anonymat, de façon à protéger leur position vis-à-vis de leur partenaire commercial. Un mécanisme de coordination entre les autorités d'application sera également mis en place avec le concours de la Commission pour permettre l'échange des bonnes pratiques.

### 4. Observations générales

4.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission, en ce qu'elle représente une première étape cruciale pour entamer un processus législatif visant à réglementer les PCD dans toute l'Union, ainsi qu'il l'avait vivement recommandé dans son avis de 2016. Il s'agit là d'une évolution nécessaire pour protéger les opérateurs plus faibles de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en l'occurrence les agriculteurs et les travailleurs, et pour stabiliser leurs revenus et les protéger des fluctuations. La proposition contribue en particulier à pallier leur faible pouvoir de négociation, améliorant ainsi la gouvernance de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

4.2. Dans son document, la Commission reconnaît qu'il est peu probable que la «Supply Chain Initiative» (SCI), menée à l'échelle de l'Union européenne, évolue vers un cadre de gouvernance complet qui rendrait les mesures législatives, y compris coercitives, superflues <sup>(9)</sup>. Dans ce contexte, le CESE affirme une fois encore que la SCI et les autres dispositifs volontaires nationaux peuvent effectivement s'avérer utiles, mais uniquement à titre complémentaire, et qu'ils n'ont pas vocation à se substituer à des mécanismes juridiques d'application des règles qui soient solides et efficaces à l'échelle des États membres <sup>(10)</sup>.

4.3. Le CESE se félicite aussi du soutien apporté à l'idée d'un réseau, coordonné au niveau de l'Union européenne, qui rassemblerait les autorités chargées de faire appliquer les règles en la matière, ainsi qu'il l'avait recommandé dans son précédent avis. Il est crucial de garantir une coopération effective entre les autorités d'application pour remédier aux PCD transnationales qui pourraient, à défaut, se poursuivre dans l'impunité.

4.4. Le CESE regrette toutefois que la Commission ait opté pour une approche d'harmonisation minimale, qui n'est pas suffisante pour parer à l'ensemble des pratiques abusives qui ont cours tout le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Plus particulièrement, le Comité déplore vivement que les acheteurs soient les seuls réputés se livrer à des pratiques abusives et que seul un nombre limité de PCD soient interdites dans ce cadre, comme expliqué plus en détail au chapitre 5.

4.5. Le CESE s'interroge aussi sur la proposition de la Commission de limiter la protection contre les PCD aux seuls fournisseurs constitués en PME en ce qui concerne leurs ventes à des acheteurs qui ne relèvent pas de cette catégorie. Pour qu'elle soit efficace et fructueuse, la protection contre les PCD devrait être applicable à tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, quelle que soit leur taille, afin d'avoir un effet sur l'ensemble des relations commerciales. Le CESE reconnaît toutefois la vulnérabilité des PME. La proposition ne résout pas non plus le problème des pouvoirs de négociation inégaux et de la dépendance économique, qui ne coïncide pas nécessairement avec la dimension économique des opérateurs.

<sup>(8)</sup> Définition des PME conformément au règlement (UE) n° 1308/2013.

<sup>(9)</sup> COM(2018) 173 final.

<sup>(10)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 130.

4.6. La portée de la proposition n'est pas assez large et celle-ci devrait également recouvrir les produits agricoles non alimentaires, tels que les produits horticoles, ainsi que les aliments pour animaux.

4.7. La lutte contre les PCD est l'une des composantes essentielles, à côté de la réduction de la volatilité des marchés et d'un renforcement du rôle joué par les organisations de producteurs, de l'action visant à rendre la chaîne d'approvisionnement alimentaire plus viable sur le plan économique, social et environnemental. Le CESE réaffirme que la promotion de pratiques commerciales plus équitables devrait s'inscrire dans le cadre d'une politique alimentaire globale de l'Union, en vue de mettre en œuvre les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD). Une politique globale de ce type devrait en particulier garantir des prix équitables pour les producteurs de façon que l'agriculture reste une activité viable <sup>(11)</sup>.

4.8. Bien que cette question dépasse le champ d'application de la proposition présentée par la Commission, le CESE insiste une fois de plus sur la nécessité de valoriser davantage les denrées alimentaires auprès de la société prise dans son ensemble, et il serait favorable au lancement d'une campagne européenne d'information et de sensibilisation sur la «valeur de la nourriture» <sup>(12)</sup> et la réduction du gaspillage alimentaire en collaboration avec les organisations concernées.

## 5. Observations particulières

### Liste des PCD interdites

5.1. Les PCD se définissent d'une manière générale comme des pratiques qui s'écartent notablement de la bonne conduite commerciale et qui sont contraires à la bonne foi et à la loyauté <sup>(13)</sup>. Cette définition inclut aussi l'ensemble des pratiques donnant lieu à un transfert de risque injustifié ou disproportionné à une partie contractante.

5.2. La Commission a uniquement interdit un nombre limité de PCD. Le CESE réaffirme qu'il est nécessaire d'interdire toutes les pratiques déloyales, par exemple celles énumérées ci-après (mais pas seulement), conformément aux recommandations qu'il avait déjà formulées dans son précédent avis:

- le transfert déloyal du risque commercial,
- les clauses contractuelles peu claires ou non précisées,
- les changements unilatéraux et rétroactifs dans les contrats, y compris pour ce qui concerne le prix,
- les changements dans la qualité des produits ou dans l'information des consommateurs qui sont effectués sans communication, consultation ou accord avec les acheteurs,
- les participations aux frais de promotion ou de commercialisation qui sont exigées,
- les retards de paiement,
- les primes pour référencement ou fidélisation,
- les frais de placement de produits,
- les réclamations concernant les produits gaspillés ou invendus,
- l'invocation des caractéristiques esthétiques des produits afin de refuser des livraisons de produits alimentaires ou d'en réduire le prix payé,
- les pressions exercées pour réduire les prix,
- la facturation de services fictifs,
- les annulations de commande en dernière minute et les réductions opérées dans les volumes qui avaient été prévus,
- les menaces de déréférencement,

<sup>(11)</sup> JO C 129 du 11.4.2018, p. 18.

<sup>(12)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 130.

<sup>(13)</sup> COM(2014) 472 final.

- les redevances forfaitaires qu'une entreprise réclame à celles qui veulent figurer sur la liste de ses fournisseurs («payez pour rester»).

Les États membres devraient avoir la possibilité d'étendre la liste conformément à la situation particulière rencontrée dans leur pays.

5.3. Le CESE préconise une interdiction effective de la vente à perte par le secteur de la distribution alimentaire<sup>(14)</sup>. Il recommande en particulier le paiement d'un prix juste et équitable aux fournisseurs, par exemple les agriculteurs, qui leur permette de percevoir des revenus adéquats pour investir, innover et produire durablement.

5.4. Les PCD explicitement interdites dans la proposition de la Commission sont toutes en rapport avec des situations où un contrat a déjà été établi. Or il est bien plus fréquent, par exemple dans le cas de pressions exercées sur les opérateurs, que ces pratiques se manifestent avant la conclusion d'un contrat. Par conséquent, il conviendrait d'étendre la liste des exemples pour y inclure celui d'une entreprise (disposant d'un pouvoir de marché) qui exigerait d'une autre qu'elle lui octroie des avantages sans aucun motif objectivement justifié [voir aussi le paragraphe 19, alinéa 2, point 5, de la loi allemande contre les restrictions de la concurrence (GWB)]. Cette disposition de la législation allemande sur les ententes a prouvé qu'elle constituait un moyen approprié de lutter contre l'abus de puissance d'achat. La décision rendue par la Cour fédérale de justice allemande (BGH) dans l'affaire dite des «rabais après mariage» (*Hochzeitsrabatte*) en offre une illustration frappante dans le contexte de la relation entre un puissant distributeur de produits alimentaires en Allemagne et ses fournisseurs<sup>(15)</sup>.

#### *Définition des PME*

5.5. Une protection contre les PCD limitée aux seuls fournisseurs constitués en PME n'est pas suffisante pour résoudre efficacement le problème des déséquilibres le long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Le CESE souligne la possibilité d'un «effet domino» lorsque des opérateurs à grande échelle sont victimes de PCD. Les PCD ont un effet clairement néfaste quel qu'en soit l'auteur. L'effet économique est inévitablement répercuté sur les acteurs les plus faibles de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, en l'occurrence les agriculteurs, les travailleurs, certains opérateurs, mais aussi les consommateurs.

5.6. Un autre argument en faveur d'une extension de la protection est que les opérateurs à grande échelle, en particulier, peuvent opérer une discrimination à l'encontre des PME et les exclure de la chaîne d'approvisionnement face au risque de faire l'objet de plaintes. Dans ce contexte, le CESE reconnaît une fois encore la vulnérabilité des PME.

#### *Application des règles*

5.7. Afin de faire appliquer efficacement la législation, il convient de distinguer l'application de droit privé (pas encore prévue dans la proposition de la Commission) de celle assurée par les autorités. Il y a lieu de souligner dès le départ qu'il doit être tenu dûment compte du droit de la partie concernée à conserver l'anonymat, sachant que de nombreuses entreprises hésiteraient à intenter un recours en cas d'abus par peur des représailles, par exemple d'un déréférencement (le «facteur crainte»).

##### 5.7.1. Application des règles dans le cadre du droit privé

Concernant l'application des règles dans le cadre du droit privé, la partie concernée devrait avoir accès à des procédures d'injonction de cessation, d'instance en réparation et d'action en dommages et intérêts. Toutefois, en raison du «facteur crainte», des recours de ce type ne revêtent qu'une importance relativement mineure. En outre, toutes les associations concernées devraient être en mesure d'invoquer des procédures d'injonction de cessation et d'instance en réparation. Une telle disposition garantirait à la partie concernée la protection de son anonymat dans les cas où la pratique commerciale déloyale est dirigée contre plusieurs entreprises (par exemple, un opérateur alimentaire exigeant de tous ses fournisseurs/acheteurs qu'ils contribuent à couvrir d'éventuels coûts supplémentaires).

La possibilité devrait être donnée à la partie ou à l'association concernée d'introduire ces recours soit auprès d'une instance juridictionnelle, soit auprès d'un médiateur. La procédure de médiation aurait pour avantage qu'il ne serait pas nécessaire que le règlement du litige se déroule en public. Une procédure de médiation spécifique devrait être établie. Le médiateur devrait également être investi de pouvoirs décisionnels spécifiques. Dans de nombreux cas, des procédures volontaires ne seraient pas efficaces ou n'apporteraient pas de réel recours.

<sup>(14)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 130.

<sup>(15)</sup> Voir: Bundesgerichtshof (BGH), 23.1.2018, KVR 3/17, Wirtschaft und Wettbewerb (WuW) 2018, 209 — Hochzeitsrabatte.

En outre, le CESE encourage les opérateurs à mettre en place des initiatives pour promouvoir un changement de culture et rendre la chaîne d'approvisionnement plus équitable.

#### 5.7.2. Application des règles par les autorités

En raison du «facteur crainte», l'application des règles par les autorités joue un rôle particulièrement important dans ce domaine, ce pourquoi il convient de la réglementer. Les instances telles que la Commission et les autorités nationales de la concurrence devraient dès lors se voir attribuer des pouvoirs étendus en matière d'enquêtes et d'exécution. Les règles concernant la concurrence établies par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 [désormais 101] et 82 [désormais 102] du traité pourraient servir d'exemple à ce titre (en comparaison, l'article 6 de la proposition de directive est d'une portée bien plus faible). L'article 17 de ce règlement prévoit en particulier des enquêtes par secteur économique et par type d'accords. Si les autorités avaient le pouvoir d'opérer des retenues sur les bénéfices, l'effet dissuasif serait encore plus fort.

#### *Autres possibilités de chaînes d'approvisionnement alimentaire*

5.8. Le CESE réaffirme qu'il convient d'encourager et de soutenir les modèles économiques de substitution qui jouent un rôle pour raccourcir la chaîne de l'approvisionnement, du producteur de denrées à l'utilisateur final, y compris les plateformes numériques, et de renforcer le rôle et la position des coopératives et des organisations de producteurs pour rétablir l'équilibre des forces en présence<sup>(16)</sup>. Ce point devrait faire l'objet d'un futur avis du CESE.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(16)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 130.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un plan pluriannuel pour les stocks halieutiques dans les eaux occidentales et les eaux adjacentes ainsi que pour les pêcheries exploitant ces stocks, modifiant le règlement (UE) 2016/1139 établissant un plan pluriannuel pour la mer Baltique et abrogeant les règlements (CE) n° 811/2004, (CE) n° 2166/2005, (CE) n° 388/2006, (CE) n° 509/2007 et (CE) n° 1300/2008»**

[COM(2018) 149 final — 2018/0074 (COD)]

(2018/C 440/29)

Rapporteur unique: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Saisine du Conseil	12.4.2018
Saisine du Parlement européen	16.4.2018
Base juridique	Article 43, paragraphe 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau du Comité	17.4.2018
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	182/1/2

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE estime que la mise en place d'un plan pluriannuel constitue une mesure adéquate pour la gestion des eaux occidentales, mais qu'il conviendrait toutefois de tenir compte des spécificités des pêcheries pratiquées dans les eaux occidentales septentrionales et australes.

1.2. Le CESE estime qu'il convient d'aligner le règlement à l'examen sur les objectifs de la politique commune de la pêche (PCP), et qu'il s'impose donc, lors de l'attribution des possibilités de pêche, d'inclure une référence à l'importance de la composante socio-économique.

1.3. Le CESE demande que, dans le cadre de la régionalisation, les listes d'espèces concernées par ce règlement puissent être mises à jour, dans la mesure où la gestion des pêcheries mixtes est compliquée par certaines d'entre elles, du fait qu'elles font l'objet de captures faibles, sont considérées comme des captures accessoires, voire ne sont soumises à aucun quota dans certains États membres. Ce point est d'autant plus crucial compte tenu de l'imminence de l'entrée en vigueur de l'obligation de débarquement et de l'émergence du phénomène des «stocks à quotas limitants» (*choke species*), qui, dans certains cas, pourrait entraîner l'arrêt des pêcheries.

1.4. Le CESE insiste sur la nécessité de renforcer, par l'intermédiaire du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), les efforts axés sur la recherche scientifique, afin de faire progresser la connaissance de la situation réelle des stocks de poissons et d'éviter ainsi, dans la mesure du possible, d'appliquer le principe de précaution tout en parvenant à une exploitation durable de ces ressources sur le long terme.

## 2. Synthèse de la proposition de la Commission

2.1. La proposition de règlement qui fait l'objet du présent avis a pour objectif d'établir un plan de gestion unique pour les stocks démersaux, y compris les stocks d'eau profonde et leurs pêcheries dans les eaux occidentales.

2.2. Le plan garantira que ces stocks sont exploités selon les principes du rendement maximal durable (RMD) et de l'approche écosystémique de la gestion de la pêche, ainsi que de l'approche de précaution. Il entend garantir la stabilité des possibilités de pêche, sur la base des informations scientifiques les plus récentes, et faciliter l'introduction de l'obligation de débarquement.



2.3. Les stocks devront être gérés conformément aux fourchettes de  $F_{RMD}$  (où le F renvoie à la mortalité par pêche — en anglais, *fishing mortality*) préconisées par le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), de sorte que les possibilités de pêche pour une espèce déterminée seront fixées à l'intérieur de la fourchette de  $F_{RMD}$  la plus basse disponible, et qu'elles pourront également être fixées à des niveaux inférieurs auxdites fourchettes ou encore être fixées conformément à la fourchette supérieure de  $F_{RMD}$  disponible à ce moment-là pour ce stock, à certaines conditions et pour autant que le stock visé soit supérieur au  $RMD_{B_{trigger}}$  (niveau de référence de la biomasse du stock reproducteur).

2.4. Les possibilités de pêche seront fixées, en tout état de cause, en garantissant que la probabilité que la biomasse du stock reproducteur tombe en dessous du niveau de référence de la biomasse limite du stock reproducteur ( $B_{lim}$ ) soit inférieure à 5 %.

2.5. Lors de l'attribution desdites possibilités de pêche, les États membres prendront en considération la composition probable des captures des navires participant aux pêcheries.

2.6. La Commission est habilitée à adopter, au moyen d'actes délégués, des mesures techniques concernant les caractéristiques des engins de pêche ou les limitations applicables à leur utilisation, afin d'en améliorer la sélectivité, de réduire les captures indésirées ou de réduire les incidences négatives sur l'écosystème, ainsi que pour la fixation de tailles minimales de référence à des fins de conservation et pour ce qui est des dispositions liées à l'obligation de débarquement.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE estime que la mise en place d'un plan pluriannuel constitue une mesure adéquate pour garantir l'exploitation durable des ressources de pêche à moyen et long terme dans les eaux occidentales.

3.2. Toutefois, il estime qu'il y a lieu de prendre en considération, dans l'élaboration du plan, les spécificités et les différences qui existent entre les zones de pêche des eaux occidentales septentrionales et australes, en tenant compte des caractéristiques distinctes des flottes qui y opèrent, de leur activité de pêche (formes d'activité) et de la durée de leurs sorties.

3.3. Le CESE entend insister sur le fait que le plan doit contribuer à la réalisation de l'ensemble des objectifs de la PCP, de sorte qu'il convient également de tenir compte, pour la fixation des possibilités de pêche, des études d'impact socioéconomique et du seuil de viabilité économique pour chacun des éléments visés par la réglementation, étant donné que ce volet fait défaut dans le dispositif de la proposition de règlement.

3.4. Le CESE se dit inquiet des conséquences que pourra avoir l'application de l'approche de précaution en cas de manque de données scientifiques sur certaines pêcheries, et du fait qu'elle puisse se traduire par une réduction directe des possibilités de pêche. Aussi le CESE demande-t-il aux États membres et à la Commission européenne d'augmenter leurs efforts dans le domaine de la recherche, en vue d'améliorer la connaissance des stocks concernés. De même, il considère que, dans le cas où les évaluations scientifiques concernant les stocks halieutiques ne sont pas analytiques, il convient de ne pas réduire les totaux admissibles des captures (TAC) de manière significative en attendant que les évaluations s'améliorent.

3.5. Dans le cas des pêcheries mixtes où l'on recense des problèmes liés aux stocks à quotas limitants inclus dans le plan et susceptibles de paralyser la pêche des espèces cibles principales, le CESE estime qu'il est nécessaire d'étudier la possibilité d'exclure ces stocks du système de TAC, en proposant, dans le cadre de la régionalisation, des mesures alternatives de gestion permettant de garantir le bon état de leurs stocks.

3.6. Les spécificités liées à certaines espèces et zones de pêche nécessitent une gestion qui, pour être efficace, devrait faciliter la création de sous-zones de gestion au sein d'une même division CIEM. Le CESE demande instamment à la Commission d'inclure cette possibilité dans le règlement.

### 4. Observations particulières

4.1. L'article premier établit une liste d'espèces qui complique la gestion des pêcheries mixtes, dans la mesure où elle comprend également des espèces d'eau profonde, qui ont leur propre règlement différencié concernant les TAC et les quotas, dont la gestion est en outre fixée pour deux ans. Le Comité estime dès lors que son inclusion est source de confusion. Dans certains États membres, les captures de ces espèces sont faibles, voire inexistantes, y compris si l'on tient compte des captures accessoires, comme dans le cas du béryx (*Beryx spp.*). Par ailleurs, la dorade rose (*Pagellus bogaraveo*), dans la division IXa, est associée à un certain nombre de particularités ayant trait aux zones de pêche (versants atlantique et méditerranéen, où il n'y a pas de TAC ni de quotas) et au fait que sa pêche y est également pratiquée par des flottes de pays tiers. Le CESE estime qu'il n'y a pas lieu de l'inclure dans la liste dès lors qu'on ne sait pas dans quelle mesure ces pays sont prêts à harmoniser leur mode de gestion avec les principes et les intérêts de l'Union européenne.

4.2. Il existe également des espèces, telles que le bar (loup) européen (*Dicentrarchus labrax*) et le merlan (*Merlangius merlangus*) dans la division IXa, qui ne sont pas soumises à un régime de TAC et de quotas, raison pour laquelle le Comité juge qu'il y a lieu d'en supprimer la mention. D'autres espèces comme le cabillaud (*Gadus morhua*), le merlan (*Merlangius merlangus*) dans la zone VII ou l'églefin (*Melanogrammus aeglefinus*) disposent de trop peu de quotas pour certains États membres et peuvent, par conséquent, être clairement limitants pour certaines flottes, au point de pouvoir être considérées comme des stocks à quotas limitants. Le CESE estime qu'elles doivent également être éliminées de la liste.

4.3. On observe aussi un certain nombre d'erreurs dans la définition et la portée des unités fonctionnelles de la langoustine (*Nephrops norvegicus*), de sorte que le CESE estime nécessaire de les réviser.

4.4. Le CESE considère que l'estimation des possibilités de pêche conformément au RMD, telle qu'elle est prévue dans les articles 3, 4 et 5, revient à ne considérer que des variables liées à la conservation des stocks. Le plan devrait contribuer à la réalisation de l'ensemble des objectifs de la PCP, en vertu de l'article 2 du règlement (UE) n° 1380/2013, sans se concentrer exclusivement sur les variables environnementales et en tenant également compte de celles d'ordre social et économique, de façon à éviter que les possibilités de pêche ne soient soumises à des variations brutales d'une année à l'autre.

4.5. Afin d'éviter que la gestion annuelle des possibilités de pêche n'entrave la mise en place d'une gestion pluriannuelle et de favoriser la participation des parties intéressées à la prise de décision, les colégislateurs devraient modifier l'article 4 de la proposition du plan de gestion afin d'y introduire une base juridique pour l'adoption de règles d'exploitation conformes aux principes de la PCP, dans le cadre de la régionalisation.

4.6. L'article 5 prévoit dans son paragraphe 2 que doit s'appliquer, lorsque les informations scientifiques disponibles sont insuffisantes, l'approche de précaution en matière de gestion des pêches. Le CESE suggère de mettre en place des mécanismes efficaces dans le cadre du plan, à travers le FEAMP, susceptibles d'accroître l'obtention d'informations scientifiques dans le délai et selon la périodicité nécessaire pour éviter la fermeture de pêcheries.

4.7. L'article 9 dispose que, lors de l'attribution des possibilités de pêche, les États membres prendront en considération la composition probable des captures des navires participant aux pêcheries mixtes. Le Comité considère que ce principe va bien au-delà de ce qui est prévu à l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 sur les critères d'attribution des possibilités de pêche par les États membres.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Luca JAHIER

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un programme pluriannuel de rétablissement du stock d'espadon de la Méditerranée et modifiant les règlements (CE) n° 1967/2006 et (UE) 2017/2107»**

[COM(2018) 229 final — 2018/0109 (COD)]

(2018/C 440/30)

Rapporteur unique: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Saisine du Parlement européen	2.5.2018
Saisine du Conseil	14.5.2018
Base juridique	Article 43, paragraphe 2, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision de l'assemblée plénière	22.5.2018
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	5.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote	181/1/3
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE souscrit dans ses grandes lignes à la proposition de la Commission européenne, visant à transposer dans le droit de l'Union la recommandation 16-05 de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'océan Atlantique (CICTA), qui établit un plan pluriannuel de rétablissement des stocks d'espadon de la Méditerranée et dont l'objectif est de parvenir à une biomasse dudit stock qui corresponde au rendement maximal durable (RMD) d'ici 2031, avec une probabilité de réalisation de cet objectif de 60 % au moins.

1.2. Le Comité constate que la Commission européenne ne s'est pas limitée à transposer ladite recommandation de la CICTA, mais a introduit, dans sa proposition, une série de points qui n'y figurent pas et qui sont susceptibles de mettre la flotte de l'Union européenne dans une situation de désavantage concurrentiel par rapport aux flottes de pays tiers riverains tels que le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Turquie, qui opèrent également dans cette pêcherie. Dès lors et afin d'éviter que les employeurs et les travailleurs européens n'aient à subir des répercussions sociales et économiques plus graves que leurs homologues dans les autres pays, le CESE invite instamment les colégislateurs à prendre en considération les observations particulières ci-après formulées.

1.3. Le CESE demande instamment à la Commission, aux États membres et aux pays riverains de la Méditerranée de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour assurer l'élimination totale des filets dérivants dont l'usage est interdit depuis 1998, afin d'éviter la capture et la vente illicite d'espadon de la Méditerranée, son incidence sur le marché et la concurrence déloyale qui en découle pour la flotte qui respecte les règles.

## 2. Synthèse de la proposition de la Commission

2.1. Compte tenu de la situation alarmante de l'espadon de la Méditerranée (*Xiphias gladius*), la CICTA a adopté, lors de sa réunion annuelle de 2016, la recommandation 16-05, établissant un plan de rétablissement du stock sur une durée de quinze ans pour cette espèce. La recommandation adoptée à cet effet établit des règles pour la conservation, la gestion et le contrôle du stock d'espadon de la Méditerranée, dans le but d'atteindre, d'ici 2031, une biomasse correspondant au rendement maximal durable avec une probabilité de réalisation de cet objectif de 60 % au moins.

2.2. La proposition de règlement à l'examen transpose dans l'ordre juridique de l'Union la recommandation susmentionnée, qui est directement applicable depuis 2017, afin que l'Union soit en mesure de s'acquitter de ses obligations internationales et d'apporter une sécurité juridique aux opérateurs en ce qui concerne les règles et les obligations auxquelles ils sont soumis.

2.3. Les principaux éléments du plan de rétablissement sont: la définition d'un quota total admissible des captures (TAC) à 10 500 tonnes, qui diminuerait progressivement; la fixation d'une taille minimale de référence de conservation de 100 centimètres de longueur maxillaire inférieur-fourche ou d'un poids: moins de 11,4 kilogrammes de poids vif ou 10,2 kilogrammes de poids éviscéré et sans branchies; la fixation d'un nombre maximal d'hameçons pouvant être mouillés ou embarqués à bord à 2 500 unités; l'établissement d'une période de fermeture de la pêche de trois mois, allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars de chaque année; la limitation du nombre de navires autorisés à pêcher et des mesures de contrôles analogues à celles qui existent pour le thon rouge.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE convient qu'il est nécessaire de transposer dans le droit de l'Union la recommandation 16-05 de la CICTA et soutient par conséquent l'initiative de la Commission européenne.

3.2. Toutefois, le Comité a constaté que la proposition de la Commission européenne va au-delà de la recommandation de la CICTA elle-même et introduit de nouvelles exigences qui ne figurent pas dans cette dernière. Étant donné que le stock concerné est exploité non seulement par la flotte de l'Union européenne mais également par celles de tous les autres pays riverains de la Méditerranée, soit dans le cadre de pêcheries directes, comme pour le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Turquie, soit sous formes de captures accidentelles, le Comité considère qu'il n'est pas opportun d'introduire unilatéralement de telles mesures supplémentaires, car elles pourraient créer des situations de discrimination aux dépens de la flotte de l'Union européenne et aurait pour les opérateurs de l'Union des conséquences socio-économiques différentes de celles d'autres pays opérant dans la même pêcherie.

3.2.1. Dans la perspective des futures négociations, le Comité invite instamment la Commission européenne à travailler plus étroitement avec les pays tiers au sein de la CICTA jusqu'à parvenir à des accords qui, sans fausser la concurrence entre les pêcheurs, accéléreraient la reconstitution de la biomasse et sa transition vers le niveau du rendement maximal durable (RMD).

3.3. Le Comité rappelle à la Commission que l'utilisation de filets dérivants pour la capture de l'espadon en Méditerranée est interdite depuis 1998. Compte tenu des répercussions de l'utilisation illicite de cet engin de pêche par certains opérateurs sur l'état du stock d'espadon de la Méditerranée, et de la concurrence déloyale qu'elle représente pour les opérateurs qui se conforment aux règles, le CESE demande à la Commission, aux États membres et aux pays riverains de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour mettre totalement fin à cette pratique.

### 4. Observations particulières

4.1. L'article 8, qui prévoit une limitation de la capacité pour chaque type d'engin, ne se limite pas à transposer ce qui est visé au paragraphe 6 de la recommandation de la CICTA, qui prévoit ce qui suit: «une limitation de capacité devra être appliquée pendant la durée du plan de rétablissement. En 2017, les PCC<sup>(1)</sup> devront limiter le nombre de leurs navires de pêche autorisés à pêcher l'espadon de la Méditerranée à la moyenne annuelle de leurs navires qui ont pêché, retenu à bord, transbordé, transporté ou débarqué l'espadon de la Méditerranée pendant la période 2013-2016. Toutefois, les PCC pourront décider d'utiliser le nombre de navires qui ont pêché, retenu à bord, transbordé, transporté ou débarqué l'espadon de la Méditerranée en 2016, si ce nombre est inférieur à la moyenne annuelle des navires de la période 2013-2016. Cette limite devra être appliquée, par type d'engin, aux navires de capture, mais retient l'option correspondant au nombre le plus bas de navires. C'est pourquoi le Comité recommande de coller à la lettre du paragraphe 6 de la recommandation 2016-05 de la CICTA.

4.2. Le CESE estime que la rédaction de l'article 10, paragraphe 2, peut être source de confusion, dès lors qu'elle peut être interprétée comme une proposition d'interdiction complète de la palangre, alors qu'en réalité l'objectif de la recommandation de la CICTA est d'éviter la capture des juvéniles de l'espadon qui seraient capturés au moyen du petit hameçon utilisé par les navires qui ciblent le germon de la Méditerranée. Aussi, le Comité suggère-t-il la formulation suivante: «Afin de protéger l'espadon de la Méditerranée, une période de fermeture est appliquée à la pêche ciblant le germon de Méditerranée (*Thunnus alalunga*) du 1<sup>er</sup> octobre au 30 novembre de chaque année».

4.3. L'article 14, paragraphe 2, est l'un des articles dans lesquels la Commission est plus restrictive que la CICTA elle-même dans sa recommandation. Elle prévoit en effet que «2 500 hameçons non montés additionnels sont autorisés à bord des navires de pêche pour des sorties d'une durée supérieure à 2 jours» alors que la CICTA permet au paragraphe 18 de sa recommandation qu'ils soient montés. La disposition de la proposition de la Commission occasionnerait un problème opérationnel aux équipages des bateaux, qui ont de plus en plus d'obligations à respecter. Dès lors, le CESE recommande de supprimer l'expression «non montés» de cet article et d'utiliser la disposition de la recommandation elle-même: «Un deuxième jeu d'hameçons montés pourra être autorisé à bord pour des sorties supérieures à deux jours, sous réserve que ceux-ci soient fermement fixés et stockés dans les ponts inférieurs, de façon à ne pas être facilement utilisables».

(<sup>1</sup>) Les parties contractantes de la convention CICTA.

4.4. À l'article 18, paragraphe 2, il est prévu qu'«à des fins de contrôle, la transmission des données VMS<sup>(2)</sup> provenant des navires de capture qui sont autorisés à pêcher l'espadon de la Méditerranée n'est pas interrompue lorsque les navires restent au port». Le Comité estime que cette disposition peut occasionner des coûts supplémentaires inutiles aux pêcheurs et propose par conséquent que, sur la base de l'article 18, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) n° 404/2011 de la Commission, du 8 avril 2011, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, il soit possible de désactiver le VMS au port, pour autant qu'il soit garanti que son allumage et son extinction sont effectués sur le navire dans la même position.

4.5. À l'article 20, paragraphe 2, la Commission va à nouveau au-delà de ce qui est prévu par la recommandation 2016-05 de la CICTA. Elle propose en effet le déploiement d'observateurs scientifiques sur au moins 20 % des palangriers pélagiques ciblant la capture de l'espadon de la Méditerranée. En revanche, la recommandation de la CICTA dispose à son article 44 que «chaque CPC devra s'assurer que des observateurs scientifiques nationaux soient déployés sur au moins 5 % de ses palangriers pélagiques de plus de 15 m de longueur hors-tout qui ciblent l'espadon de la Méditerranée». Le CESE estime injustifié et disproportionné de porter la couverture à 20 %, s'agissant d'embarcations de petites dimensions, confrontées à des problèmes d'espace et de coûts et qui éprouveraient de sérieuses difficultés à se conformer à cette exigence. En outre, les flottes des pays tiers continueraient à pouvoir bénéficier d'un taux de couverture de 5 % seulement. C'est pourquoi le Comité recommande de maintenir le régime obligatoire des 5 % requis par la CICTA.

4.6. L'article 24, paragraphe 2, prévoit que les capitaines des navires de pêche de l'Union de plus de douze mètres de longueur hors tout doivent, au moins quatre heures avant l'heure d'arrivée prévue au port, notifier à l'autorité compétente de l'État membre un certain nombre d'informations. Eu égard aux problèmes que cette exigence peut causer à la flotte de petite échelle de manière ponctuelle, le CESE propose d'ajouter une phrase qui permettrait à l'État membre de modifier le délai de préavis de quatre heures dans des cas exceptionnels. Par exemple, l'on pourrait utiliser un libellé similaire à celui de l'article 31, paragraphe 3, du règlement 1627/2016 relatif au plan de reconstitution du stock de thon rouge: «Lorsque les États membres sont autorisés, en vertu de la législation applicable de l'Union, à appliquer un délai de notification plus court que celui visé aux paragraphes 1 et 2, les quantités estimées de thon rouge retenues à bord peuvent être notifiées à la date de notification préalable à l'arrivée qui est ainsi applicable. Si les zones de pêche se trouvent à moins de quatre heures du port, les quantités estimées de thon rouge retenues à bord peuvent être modifiées à tout moment avant l'arrivée.»

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(2)</sup> Système de surveillance des navires.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne»**

[COM(2018) 238 final — 2018/0112 (COD)]

(2018/C 440/31)

Rapporteur: **Marco VEZZANI**

Consultation	Parlement européen, 28.5.2018 Conseil de l'Union européenne, 22.5.2018
Base juridique	Article 114 et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	6.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	190/0/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la proposition de règlement de la Commission, qu'il considère comme un premier pas important vers la promotion de l'équité et de la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne. Il la juge particulièrement importante en ce qu'elle réglemente pour la première fois les relations interentreprises relatives au commerce électronique, et il préconise son adoption rapide afin de combler un vide juridique évident.

1.2. Le Comité estime toutefois que le règlement à l'examen ne résout pas à lui seul tous les problèmes du marché unique numérique et qu'il ne «boucle pas la boucle». En effet, c'est la question de la «transparence» qui en constitue l'élément central, mais celle-ci, prise isolément, ne suffit pas pour réglementer un marché extrêmement dynamique et complexe comme celui du numérique, dans lequel on ne pourra parer à l'asymétrie des rapports de force entre des acteurs mondiaux et les entreprises utilisatrices (surtout les PME) qu'en définissant des frontières et des relations plus claires entre les parties et en luttant contre les abus de position dominante. Le CESE recommande en outre de se pencher sans délais sur la question de la *dimension sociale de la numérisation*, en activant le processus de dialogue social. La même attention doit être accordée aux questions liées au dumping fiscal, à l'économie des données et à leur régime de propriété, en y appliquant une vision d'ensemble, comme d'ailleurs la Commission s'y emploie déjà dans d'autres dossiers.

1.3. Le CESE recommande d'introduire dans le règlement une interdiction des *clauses de parité tarifaire*, qui font aujourd'hui obstacle à la concurrence, au détriment des entreprises et des consommateurs, et risquent de créer des situations d'oligopole ou de monopole des grandes plateformes en ligne. Il est en effet fondamental que les consommateurs soient placés en situation d'acquérir des biens et services au prix le plus bas, que les entreprises puissent développer efficacement leurs activités au moyen de leur propre site web et que les nouvelles plateformes en ligne puissent croître et entrer en concurrence loyale avec celles qui existent déjà.

1.4. Le CESE considère que les éventuels traitements différenciés (comme les classements) au bénéfice de certaines entreprises, en particulier ceux octroyés contre paiement, doivent non seulement être explicités contractuellement aux entreprises utilisatrices, mais aussi être clairement identifiables pour les consommateurs quand ils recherchent des produits ou services en ligne, grâce à l'apposition d'une mention «annonce parrainée» ou «annonce payante», ou encore d'une autre similaire. Il est essentiel aussi d'informer les entreprises utilisatrices et les consommateurs des principaux paramètres de classification qui déterminent le classement des entreprises commerciales.



1.5. Le Comité soutient la mise en place de mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges, en recommandant de définir des critères harmonisés de nature à garantir l'indépendance des médiateurs. Il estime que les chambres de commerce, qui remplissent déjà efficacement ce rôle au niveau national, peuvent offrir une solution valable à cet égard. Il est tout aussi important que les mécanismes qui visent à mettre en place les actions en cessation permettant de prévenir ou d'empêcher que des préjudices soient causés aux entreprises utilisatrices soient simples, clairs et peu coûteux.

1.6. Le CESE estime que l'observatoire de l'Union européenne sur l'économie des plateformes en ligne aura un rôle crucial à jouer dans la mise en œuvre du règlement à l'examen, mais aussi de toutes les autres initiatives législatives connexes. Cette mission confère à l'organisme en question une haute importance politique, au-delà des aspects techniques. Le Comité, fort d'un bagage de réflexions développées dans de nombreux avis qu'il a émis à ce sujet, se tient prêt à appuyer les travaux du groupe d'experts en lui dépêchant un délégué ayant statut d'observateur, pour contribuer à transmettre la perspective de la société civile organisée.

## 2. Introduction

2.1. Les plateformes en ligne et les moteurs de recherche constituent un élément fondamental de l'écosystème numérique, dont ils influencent notablement l'organisation et le fonctionnement. Ces dernières années, ces acteurs ont endossé un rôle central dans le développement du réseau, en proposant de nouveaux «modèles sociaux et économiques» au moyen desquels ils orientent les choix et les actions des citoyens et des entreprises.

2.2. Le commerce électronique connaît une croissance exponentielle en Europe. En 2017, la vente au détail représentait un volume d'affaires estimé à 602 milliards d'euros (+ 14 % par rapport à 2016). Ce chiffre s'inscrit dans une parfaite continuité avec la courbe de croissance observée l'année précédente, où les ventes s'élevaient à 530 milliards d'euros (+ 15 % par rapport à 2015)<sup>(1)</sup>.

2.3. D'après Eurostat<sup>(2)</sup>, en 2016, 20 % des entreprises dans l'Europe des Vingt-huit prenaient part au commerce électronique. Ce chiffre masque d'importantes disparités en fonction de la taille de l'entreprise. En effet, si 44 % des grandes entreprises commercent en ligne, ce n'est le cas que pour 29 % des entreprises moyennes et 18 % seulement des petites entreprises.

2.4. Parmi les entreprises effectuant du commerce électronique, 85 % se servent de leur propre site web, mais l'utilisation de plateformes en ligne, auxquelles ont recours 39 % d'entre elles (les entreprises utilisatrices)<sup>(3)</sup>, est en constante progression. Cette situation s'explique par deux facteurs: l'intérêt croissant que les PME portent au commerce électronique, les plateformes en ligne représentant à leurs yeux un instrument stratégique pour pénétrer le marché numérique, et la croissance exponentielle du temps que les utilisateurs consacrent, dans leur vie réelle comme virtuelle, aux plateformes collaboratives (réseaux sociaux).

2.5. Si plus d'un million de PME européennes ont recours à des services d'intermédiation en ligne, les plateformes qui fournissent de tels services sont quant à elles relativement peu nombreuses. Cette situation, d'une part, rend les PME complètement dépendantes des plateformes en ligne et des moteurs de recherche et, d'autre part, confère à ces acteurs le pouvoir de prendre des mesures unilatérales qui nuisent aux intérêts légitimes des entreprises et des consommateurs.

2.6. D'après une autre étude de la Commission, près de 50 % des entreprises européennes qui exercent leurs activités sur des plateformes en ligne rencontrent des problèmes. En outre, dans 38 % des cas, ceux qui sont en rapport avec les relations contractuelles restent irrésolus, ou n'aboutissent à un règlement qu'au prix de certaines difficultés dans 26 % des cas<sup>(4)</sup>.

2.7. Les consommateurs, en particulier, subissent indirectement les effets des restrictions qui s'opposent à une concurrence pleine et loyale. Ces effets se manifestent sous de multiples aspects, de l'opacité dans le classement des biens et services jusqu'au manque de choix imputable à la défiance des entreprises envers le marché numérique.

2.8. Pour les entreprises, les mécanismes de recours sont limités, peu accessibles et souvent inefficaces. Ce n'est pas un hasard si la grande majorité des entreprises concentrent la vente en ligne de leurs produits à l'intérieur de leur territoire national (93 %), principalement en raison de la fragmentation législative qui rend le règlement des litiges transfrontières long et complexe<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Rapport sur le commerce électronique en Europe, 2017.

<sup>(2)</sup> Eurostat, statistiques sur l'économie et la société numériques — entreprises, 2018.

<sup>(3)</sup> Eurostat, ventes en ligne des entreprises de l'Union européenne, 2018.

<sup>(4)</sup> [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3372\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3372_fr.pdf)

<sup>(5)</sup> Eurostat, statistiques sur le commerce électronique, 2017.

2.9. Jusqu'à présent, la législation européenne s'est bornée à définir la relation entre les entreprises et les consommateurs dans le cadre du commerce électronique (B2C), tandis que la question des rapports entre entreprises et plateformes (B2B) n'a jamais été traitée de manière substantielle.

2.10. C'est pour cette raison que la Commission a inclus dans la proposition de révision de la stratégie pour le marché unique numérique <sup>(6)</sup> une initiative visant à compléter la législation européenne sous cet aspect, afin de garantir l'équité et la transparence et d'éviter les abus dus au vide juridique ou à la fragmentation causée par les divergences dans les législations nationales.

### 3. Contenu essentiel de la proposition

3.1. La proposition a pour objectif de réglementer les services d'intermédiation offerts aux entreprises par les plateformes en ligne et les moteurs de recherche. Ceux-ci incluent notamment les services d'applications logicielles en ligne (boutiques d'applications) et les services en ligne des plateformes collaboratives (réseaux sociaux).

3.2. Le règlement s'applique à tous les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne (ayant leur siège au sein ou en dehors de l'Union européenne) dès lors que les entreprises utilisatrices ou les entités ayant recours à un site web d'entreprise sont établies dans l'Union européenne ou qu'elles proposent leurs produits ou services à des consommateurs européens au moins pour une partie de la transaction. Les consommateurs doivent en particulier se trouver dans l'Union européenne, mais pas nécessairement y avoir leur résidence, ni posséder la citoyenneté européenne.

3.3. Afin de garantir l'équité et la transparence, les plateformes doivent informer les entreprises des modalités et conditions du contrat en des termes simples et clairs. Les éventuelles modifications devront être communiquées moyennant un préavis minimal de 15 jours. Il sera en particulier nécessaire de communiquer les modalités de publication des annonces ainsi que les critères prévus pour la suspension et la résiliation du service.

3.4. La proposition prévoit en outre que les paramètres déterminant le **classement** des annonces ou des sites web soient portés à la connaissance des entreprises, y compris quand ils sont de nature payante. Les éventuels **traitements différenciés** qui avantagent des produits ou services offerts aux consommateurs par le fournisseur de services lui-même ou par des entreprises utilisatrices qu'il contrôle doivent être explicités dans les modalités et conditions du contrat.

3.5. Afin de mieux protéger les droits des petites entreprises, la Commission prévoit que les fournisseurs de services en ligne mettent en place un **système interne de traitement des plaintes**. Le traitement des plaintes devra être rapide et être communiqué aux utilisateurs en des termes dépourvus d'ambiguïté. En outre, les fournisseurs seront tenus de publier des rapports périodiques sur le nombre de plaintes déposées, leur motif, leur délai de traitement et les décisions adoptées à leur sujet.

3.6. Un **système de règlement extrajudiciaire des litiges** est également prévu. Une entreprise pourra ainsi recourir à un **médiateur** préalablement désigné par le fournisseur de services dans les modalités et conditions contractuelles.

3.7. Les médiateurs devront être impartiaux et indépendants. Les fournisseurs sont encouragés à promouvoir la constitution d'organisations de médiateurs, en particulier pour régler les litiges transfrontières.

3.8. Les **coûts de mise en conformité** concerneront principalement les fournisseurs de services, tandis que les PME en seront exemptées <sup>(7)</sup>. Les mesures susmentionnées n'empêchent pas le recours à la voie judiciaire, mais visent à un traitement et un règlement efficace des litiges, dans des délais précis.

3.9. Le nouveau dispositif réglementaire fera l'objet d'un suivi. À cette fin, il est prévu de créer un **observatoire de l'Union européenne sur l'économie des plateformes en ligne** <sup>(8)</sup>, qui assistera la Commission pour analyser l'évolution du marché numérique, mais aussi pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre du règlement et ses effets. Les données recueillies contribueront à aiguiller le réexamen de la proposition de règlement tous les trois ans.

3.10. La proposition établit un droit, pour les organisations et associations représentatives et les organismes publics, d'engager une procédure en cessation en vue de faire cesser ou d'empêcher tout manquement aux exigences contenues dans le règlement de la part des fournisseurs de services d'intermédiation en ligne.

<sup>(6)</sup> COM(2017) 228 final.

<sup>(7)</sup> Recommandation 2003/361/CE.

<sup>(8)</sup> L'observatoire sera établi conformément à la décision C(2018) 2393 de la Commission. Il sera composé d'au moins 10 et au plus 15 experts indépendants, choisis au moyen d'une procédure de sélection publique. Les experts exerceront leur mandat pendant deux ans et assumeront cette mission à titre gratuit.

3.11. La Commission invite les fournisseurs de services en ligne et les organisations qui les représentent à élaborer des **codes de conduite** en vue de contribuer à l'application correcte du règlement, en tenant compte notamment des exigences propres aux PME.

#### 4. Observations générales

4.1. Le CESE a été l'un des premiers partisans du développement du numérique et des processus économiques et sociaux connexes. Plus particulièrement, conscient des risques et des possibilités liés à la numérisation, le Comité a toujours encouragé la Commission à définir un cadre sûr, clair, transparent et équitable pour le marché unique numérique.

4.2. Dans le droit fil de ses précédents avis <sup>(9)</sup>, le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à promouvoir l'équité et la transparence des services d'intermédiation en ligne. Il porte un regard particulièrement positif sur l'approche flexible retenue dans la proposition, sachant que cette dernière devra établir un cadre de référence clair pour un secteur en constante évolution, tout en garantissant une concurrence loyale.

4.3. Le Comité estime que cette initiative est fondamentale pour protéger les PME en tant que principales utilisatrices des services concernés <sup>(10)</sup> et pour créer un cadre législatif garantissant une concurrence loyale et effective. Il est crucial également que les PME soient mises en situation de maximiser leurs perspectives de croissance sur le marché unique numérique, que ce soit au moyen de leur propre site web ou grâce à des plateformes en ligne.

4.4. À cet égard, il importe de garder à l'esprit que l'entrée sur le marché numérique représente un défi d'une grande complexité pour les PME. De fait, elles doivent modifier leur système de production et de distribution, se doter de nouveaux métiers et compétences spécialisées, tout en effectuant des investissements appropriés sans lesquels elles se trouveraient automatiquement expulsées du marché concerné, éviction qui aurait également des conséquences dommageables pour leur image. C'est pourquoi il convient de mettre en place des instruments supplémentaires, y compris financiers, pour accompagner ces transitions.

4.5. Le CESE estime que les «*clauses de parité tarifaire*» (ou «*clauses du client le plus favorisé*») représentent à l'heure actuelle un grave obstacle au développement d'une concurrence loyale et ouverte sur le marché unique numérique. Ces clauses obligent en effet une entreprise utilisatrice à fixer sur une plateforme en ligne donnée son tarif le plus bas, que ce soit par rapport aux autres plateformes en ligne ou à son propre site web. Cette pratique entraîne une série de distorsions du marché car elle favorise le renforcement du petit nombre de plateformes en ligne existantes (empêchant le développement de nouvelles plateformes), elle restreint les possibilités qu'ont les consommateurs de pouvoir accéder à des prix plus bas et elle rend l'entreprise utilisatrice tributaire de la plateforme, sans qu'elle puisse développer son propre réseau de distribution directe auprès des consommateurs. Cette pratique a déjà été interdite par de nombreux États membres de l'Union européenne <sup>(11)</sup> à l'initiative de leurs autorités de la concurrence, et ces interventions ont eu des effets positifs sur le fonctionnement du marché, au bénéfice des entreprises comme des consommateurs. C'est pourquoi le CESE appelle de ses vœux l'interdiction rapide de telles clauses dans toute l'Union européenne, éventuellement dans le cadre du règlement à l'examen.

4.6. Le CESE souligne qu'à l'heure actuelle, le marché des services d'intermédiation en ligne se trouve en grande partie aux mains d'une poignée d'acteurs majeurs, pour la plupart extra-européens. Il importe donc de contrôler et de garantir, durant la phase de mise en œuvre du règlement, que la concurrence entre les plateformes en ligne soit elle aussi loyale, et que les nouvelles plateformes, en particulier européennes, aient la possibilité de se faire une place sur le marché.

4.7. Le CESE constate avec satisfaction que de nombreuses demandes et recommandations qu'il avait formulées dans ses avis précédents ont été intégrées dans le règlement. Il y observe en particulier de fortes analogies et une continuité pour ce qui a trait à la transparence et à la clarté des modalités et conditions contractuelles, à la communication explicite des paramètres de classement et des éventuels traitements différenciés, à la définition de mécanismes précis de traitement des plaintes et de règlement des litiges, à la responsabilisation des plateformes en ligne (codes de conduite) et au suivi des procédures <sup>(12)</sup>. Il relève en particulier que les éventuels **traitements différenciés** qui advantagent des produits ou services offerts (souvent contre paiement) doivent être communiqués aux consommateurs de manière claire et reconnaissable.

<sup>(9)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 119; JO C 81 du 2.3.2018, p. 102; JO C 12 du 15.1.2015, p. 1 et JO C 271 du 19.9.2013, p. 61.

<sup>(10)</sup> JO C 389 du 21.10.2016, p. 50.

<sup>(11)</sup> Allemagne, France, Italie, Suède, Belgique et Autriche.

<sup>(12)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 119; JO C 81 du 2.3.2018, p. 102.

4.8. Le Comité estime que la proposition s'insère adéquatement dans le cadre législatif plus large du marché unique numérique, qui reste toutefois loin d'être complet. En effet, l'Union européenne affiche des niveaux de performance inférieurs à ceux de ses principaux concurrents mondiaux sur le plan du nombre d'utilisateurs, d'entreprises et de transactions en ligne. Par conséquent, le CESE invite la Commission et les États membres à consentir des efforts supplémentaires pour compléter la réglementation de l'ensemble du secteur du commerce électronique et de la *démocratie en ligne* au sens large, afin de faire de l'internet et du marché numérique des lieux sûrs et créateurs de possibilités pour tous.

4.9. *L'économie des données* représente un élément central du marché numérique. Le CESE estime en particulier que la *propriété des données* ne saurait être réduite uniquement à un accord contractuel entre deux agents. En outre, la transparence des informations prévue par la proposition à l'examen laisse sans réponse une question cruciale, liée à l'usage qui peut être fait de ces données une fois qu'elles sont en la possession d'un agent privé. C'est pourquoi le CESE recommande à la Commission de s'emparer d'urgence de cette question et de la réglementer, dans l'intérêt, avant tout, des utilisateurs et du concept même d'*économie des données* <sup>(13)</sup>.

4.10. Le CESE considère que le marché unique numérique doit garantir des conditions égales à tous les acteurs économiques concernés, qu'ils soient européens ou extra-européens. Pour cette raison, il recommande à la Commission de lutter contre toutes les pratiques commerciales déloyales, telles que le dumping fiscal numérique, en décrétant l'imposition des bénéfices là où l'activité économique correspondante est exercée <sup>(14)</sup> et en la mettant en rapport avec le volume d'affaires effectif <sup>(15)</sup>. On citera à titre d'exemple le fait qu'en 2015, la plateforme Airbnb n'a versé à la France que 69 000 EUR d'impôt, contre 5 milliards pour l'ensemble du secteur hôtelier <sup>(16)</sup>.

4.11. Le Comité juge indispensable de compléter dans les meilleurs délais le cadre législatif applicable à l'ensemble du *secteur du commerce électronique*, afin de mettre en place des garanties et des protections adéquates pour tous les acteurs présents sur le marché unique numérique <sup>(17)</sup>. Il estime en particulier qu'il est essentiel de traiter les questions les plus controversées parmi celles relatives à la dimension sociale de la numérisation, notamment les salaires, les contrats, ainsi que les conditions et la durée de travail des salariés des plateformes numériques <sup>(18)</sup> ou de leurs prestataires de services <sup>(19)</sup>. À cette fin, le Comité recommande d'engager rapidement des processus de dialogue social au niveau européen <sup>(20)</sup>. En outre, compte tenu de la multiplication des actes législatifs destinés à réglementer le secteur, il préconise l'élaboration d'un «code des droits en ligne des citoyens» <sup>(21)</sup>.

## 5. Observations particulières

5.1. Le CESE est favorable à une définition large de la notion de *fournisseurs de services d'intermédiation en ligne*. Ce principe se justifie par l'évolution rapide et imprévisible de l'internet et du commerce électronique. Partant, le CESE estime qu'il est essentiel de réglementer les modalités et les délais de gestion de ces services plutôt que les acteurs numériques qui les fournissent, dans la mesure où ces fournisseurs pourraient changer de nature ou de fonctions à courte échéance du fait du développement rapide et imprévisible du réseau <sup>(22)</sup>.

5.2. Le Comité estime que la proposition à l'examen comble un important vide législatif et jouerait un rôle essentiel pour remédier à la fragmentation causée par les législations nationales, qui constitue à ce jour l'un des principaux points critiques dans les litiges transfrontières. Il considère en outre que la proposition s'intègre convenablement dans le cadre réglementaire existant du marché unique numérique et les quelques dispositifs qui régissent déjà, plus ou moins directement, les relations interentreprises. Le vaste cadre juridique construit sur les valeurs fondatrices de l'Union européenne semble adéquat pour garantir une grande marge de manœuvre aux institutions appelées à surveiller le respect de ces règles, en leur réservant une capacité d'intervention efficace.

5.3. Le CESE est favorable à la publication par les fournisseurs de services en ligne des principaux paramètres utilisés pour le classement des annonces et des sites web. Il fait toutefois observer que cette initiative doit être gérée avec prudence car elle pourrait favoriser des fraudes de la part des entreprises utilisatrices, au détriment d'autres entreprises et des consommateurs, et entraîner ainsi des distorsions du marché.

<sup>(13)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 130; JO C 345 du 13.10.2017, p. 138.

<sup>(14)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 119.

<sup>(15)</sup> JO C 367 du 10.10.2018, p. 73.

<sup>(16)</sup> <http://www.lastampa.it/2016/08/11/esteri/airbnb-in-francia-riscoppia-il-caso-tasse-KfgawDjefZxFdSNydZs8XP/pagina.html>

<sup>(17)</sup> INT/845, Intelligence artificielle/impacts sur le travail, Salis Madinier et Samm, 2018 (voir page 1 du présent Journal officiel).

<sup>(18)</sup> JO C 125 du 21.4.2017, p. 10.

<sup>(19)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 119.

<sup>(20)</sup> JO C 434 du 15.12.2013, p. 30.

<sup>(21)</sup> JO C 271 du 19.9.2013, p. 127.

<sup>(22)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 119.

5.4. Les médiateurs joueront un rôle central dans le règlement extrajudiciaire des litiges. Le CESE estime que les caractéristiques de ces médiateurs et les modalités de leur désignation ne sont pas parfaitement claires; il relève les disparités entre les différents États membres à cet égard et recommande dès lors de définir des critères harmonisés afin de garantir leur indépendance. Le Comité suggère que soit étudiée la possibilité de créer un registre professionnel européen afin de renforcer la confiance des entreprises utilisatrices. En parallèle, le Comité propose de s'en remettre à l'expertise des chambres de commerce et de se référer aux activités qu'elles mènent déjà avec succès à l'échelon national.

5.5. Le CESE accueille favorablement la mise en place d'actions en cessation visant à protéger les entreprises utilisatrices. Cet instrument est d'une importance cruciale pour surmonter le «facteur crainte» qui bride souvent les petites entreprises dans leurs rapports vis-à-vis des grandes multinationales du secteur. Le Comité estime en particulier que les mécanismes mis en place pour invoquer ce type d'actions doivent être clairs, simples et peu coûteux.

5.6. L'observatoire sera essentiel pour suivre les évolutions du marché numérique et la mise en œuvre correcte et complète du règlement lui-même. Le CESE considère tout particulièrement qu'il conviendrait sélectionner les experts en accordant la plus grande attention à leur indépendance et à leur impartialité. En outre, fort d'un bagage de réflexions développées dans les dizaines d'avis qu'il a émis à ce sujet, le Comité se tient prêt à appuyer les travaux du groupe d'experts en lui dépêchant un délégué ayant statut d'observateur, pour contribuer à transmettre la perspective de la société civile organisée <sup>(23)</sup>.

5.7. Bien que l'instrument du règlement, assorti d'un système harmonisé de sanctions, soit considéré comme le plus adéquat, le CESE accueille favorablement l'invitation, adressée aux fournisseurs de services en ligne, à élaborer un code de conduite pour garantir sa mise en œuvre complète et correcte.

5.8. Le Comité souligne qu'à l'heure actuelle, les grandes plateformes ont recours, principalement aux États-Unis, à des pratiques commerciales visant à évincer du marché d'autres acteurs, par exemple grâce aux expéditions sans frais, qui se pratiquent au détriment des compagnies de livraison de colis. À moyen terme, de telles pratiques pourraient créer des situations d'oligopole qui seraient préjudiciables aux entreprises et aux consommateurs. En conséquence, le CESE invite la Commission à surveiller attentivement ce type de pratiques.

5.9. Le CESE estime que la proposition aura des effets indirects très importants, tant sur les consommateurs, en leur offrant une gamme plus étendue de produits et en intensifiant la concurrence entre les entreprises, que sur la création d'emplois grâce à l'augmentation du nombre d'entreprises présentes sur le marché numérique. À cette fin, il importe que les petites plateformes numériques (par exemples les plateformes de coopératives) puissent elles aussi trouver une position de niche sur le marché en ligne.

5.10. Le CESE renouvelle l'invitation qu'il a adressée à la Commission et aux États membres, à soutenir les processus d'innovation numérique au moyen de stratégies adéquates de développement des compétences numériques, assorties de parcours d'éducation et de formation prenant tout particulièrement en considération les mineurs et les personnes les plus vulnérables <sup>(24)</sup>. En outre, afin de mobiliser l'attention des entreprises utilisatrices, le Comité estime qu'il est essentiel d'associer les organisations sectorielles pour les sensibiliser à ces questions et soutenir les actions de formation spécifiques, en portant une attention particulière aux PME, afin de tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché unique numérique.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

<sup>(23)</sup> Décision C(2018) 2393 de la Commission, article 10.

<sup>(24)</sup> JO C 173 du 31.5.2017, p. 45; JO C 173 du 31.5.2017, p. 1.



**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Lutter contre la désinformation en ligne: une approche européenne»**

[COM(2018) 236 final]

(2018/C 440/32)

Rapporteur: **Martin SIECKER**

Consultation	Commission européenne, 18.6.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	6.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	121/16/34

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. La liberté d'information et d'expression est inviolable dans l'Union européenne. Néanmoins, cette liberté est utilisée pour invalider ses principes, rendre le débat et la réflexion critique impossibles et servir d'arme au lieu d'outil d'information ou de persuasion. La désinformation est utilisée comme une forme extrême d'abus des médias, qui vise à influencer les processus sociaux et politiques et est particulièrement puissante lorsqu'elle est soutenue financièrement par les gouvernements et utilisée dans les relations internationales. Parmi les (très nombreux) exemples frappants à l'heure actuelle, on peut citer celui de la désinformation financée par l'État russe, la campagne du Brexit qui constitue une attaque frontale contre l'Union européenne, et l'intervention dans le processus électoral des États-Unis. Toutes ces actions de déstabilisation suscitent de grandes inquiétudes au sein de la société civile européenne.

1.2. Différents outils et méthodes sont actuellement utilisés pour affaiblir les valeurs européennes et les actions extérieures de l'UE, ainsi que pour développer et susciter des attitudes nationalistes et séparatistes, manipuler le public et interférer directement dans la politique intérieure de pays souverains et dans l'ensemble de l'UE. En outre, on observe une influence croissante des capacités de cyberattaque et l'arsenalisation accrue des technologies dans le but d'atteindre des objectifs politiques. L'impact de telles actions est souvent sous-estimé <sup>(1)</sup>.

1.3. Le CESE souscrit à l'appel de la Commission à une plus grande responsabilité de la part des plateformes de médias sociaux. Toutefois, malgré les conclusions de plusieurs études et documents d'orientation élaborés par des spécialistes européens ces dernières années, la communication ne prévoit aucune démarche concrète obligatoire à cette fin.

1.4. En s'appuyant sur les travaux de recherche disponibles, l'Union européenne devrait garantir et poursuivre la recherche sur l'impact de la désinformation en Europe, en faisant notamment figurer dans les futures enquêtes Eurobaromètre un suivi de la résilience des Européens à la désinformation. Ces enquêtes ne devraient pas seulement comprendre des données génériques sur les fausses informations, mais également déterminer le véritable degré de résistance des Européens face à la désinformation. L'absence de sentiment d'urgence et d'ambition empêche la Commission de traiter plusieurs questions fondamentales telles que les programmes de soutien aux médias traditionnels visant à garantir le droit fondamental des citoyens à une information fiable et de qualité, d'examiner la faisabilité de la mise en place de partenariats public-privé en vue de créer des plateformes en ligne payantes offrant des services en ligne sûrs et abordables, d'étudier les moyens de créer davantage de transparence autour des algorithmes sous-jacents à ces systèmes en ligne et d'en renforcer la surveillance, et de se pencher sur la possibilité de briser les monopoles afin de rétablir des conditions de concurrence équitables pour tous en vue de prévenir la corruption progressive de la société.

<sup>(1)</sup> Rapport d'information REX/432: «L'utilisation des médias pour influencer les processus sociaux et politiques dans l'UE et les pays du voisinage oriental».



1.5. Le CESE déplore que tant la communication à l'examen que le rapport du groupe d'experts de haut niveau omettent de mentionner la Russie comme étant la principale source de la désinformation hostile à l'encontre de l'Union. Or, la première étape dans la résolution de tout problème consiste à admettre qu'il y en a un.

1.6. Sur la base de la résolution du Parlement européen du 15 juin 2017 sur les plateformes en ligne et le marché unique numérique <sup>(2)</sup>, la Commission fait référence au plaidoyer du CESE en faveur de l'application effective des réglementations juridiques existantes relatives aux plateformes en ligne. En outre, le CESE invite la Commission à clore l'examen du régime de responsabilité juridique des plateformes en ligne et à mettre en œuvre une réglementation ciblée les concernant, eu égard à leur définition et leur nature. Les plateformes en ligne et les réseaux sociaux devraient s'engager à mettre en œuvre de telles mesures dans le but de garantir la transparence en expliquant comment les algorithmes sélectionnent les nouvelles qui sont mises en avant. Ils devraient en outre être encouragés à prendre des mesures efficaces pour améliorer la visibilité d'informations fiables et dignes de confiance et en faciliter l'accès pour les utilisateurs.

1.7. L'un des problèmes de la désinformation est qu'il est impossible de vérifier l'identité des sources qui la propagent sur internet. Il est tellement facile d'agir dans le cyberspace sous une fausse identité, et c'est en général exactement ce que font ceux qui sont actifs en ligne avec des intentions malveillantes. La Commission a formulé plusieurs propositions, qui sont exposées dans la communication commune sur la cybersécurité publiée en septembre 2017. Le problème est que ces propositions ne sont pas contraignantes. Or, si nous voulons réellement faire la différence dans la lutte contre la désinformation, des mesures plus strictes en matière d'identification pourraient être nécessaires lorsque les utilisateurs sont proactifs sur internet. Après tout, c'est là le mode de fonctionnement des médias de qualité, en conformité avec le code de Bordeaux de 1954, élaboré par la Fédération internationale des journalistes et qui établit des principes très clairs et stricts concernant la manière de travailler avec des sources. Les noms et adresses des sources doivent toujours être connus de l'équipe éditoriale.

1.8. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel l'ensemble des acteurs de la vérification des faits devrait travailler en étroite collaboration. Des réseaux similaires existent déjà, dont un sous l'égide de la task-force East Stratcom. Le problème est qu'ils ont besoin de financements suffisants, un élément qui fait actuellement défaut. Le CESE invite la Commission et les États membres à soutenir pleinement les efforts de la task-force East Stratcom. Cela passe non seulement par un budget approprié, mais également par une participation active de tous les États membres à ses travaux, qui prendrait notamment la forme d'un détachement d'experts auprès de la task-force East Stratcom et la création de points de contact. Le site web <sup>(3)</sup> présentant les résultats des efforts déployés par celle-ci devrait faire l'objet d'une promotion plus proactive afin de sensibiliser davantage l'opinion publique européenne à ces menaces.

## 2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1. Un écosystème d'information performant, libre et pluraliste, ancré dans des normes professionnelles élevées, est indispensable à un débat démocratique sain. La Commission est attentive aux menaces que fait peser la désinformation sur nos sociétés ouvertes et démocratiques.

2.2. La Commission entend présenter une démarche globale qui permettra de répondre à ces menaces en favorisant des écosystèmes <sup>(4)</sup> numériques fondés sur la transparence, qui privilégient l'information de qualité, responsabilisent les citoyens face à la désinformation et protègent nos démocraties et nos processus d'élaboration des politiques.

2.3. La Commission invite tous les acteurs concernés à redoubler d'efforts pour apporter une réponse appropriée au problème de la désinformation. Elle considère que les mesures proposées, pour peu qu'elles soient mises en œuvre efficacement, contribueront de manière significative à contrecarrer la désinformation en ligne.

2.4. La Commission identifie les trois causes principales du problème (création de la désinformation, amplification par les médias sociaux et autres médias en ligne, diffusion par les utilisateurs des plateformes en ligne) et formule plusieurs propositions dans cinq domaines en vue de s'y attaquer:

- création d'un écosystème en ligne plus transparent, plus fiable et plus responsable,
- sécurité et résilience des processus électoraux,

<sup>(2)</sup> 2016/2276 (INI).

<sup>(3)</sup> <https://euvsdisinfo.eu>

<sup>(4)</sup> La Commission utilise le terme «écosystèmes» dans son document. Le mot «infrastructure» serait peut-être plus approprié dans le présent contexte.

- promotion de l'enseignement et de l'éducation aux médias,
- soutien d'un journalisme de qualité, en tant que rouage essentiel d'une société démocratique,
- élimination des menaces de désinformation internes et externes grâce à une communication stratégique.

### 3. Observations générales

3.1. La progression de la désinformation organisée par différents acteurs étatiques et non étatiques constitue une réelle menace pour la démocratie. Ces forces déstabilisatrices incluent des gouvernements de nations plus grandes que n'importe quel État membre de l'UE. L'Union est le partenaire indiqué pour agir si elle souhaite contrer cette menace, car, à la différence de chaque État membre, elle dispose de la masse critique et de ressources qui la mettent dans une position unique pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et politiques visant à remédier à ce problème complexe.

3.2. Le bon fonctionnement de la démocratie dépend de citoyens bien informés, qui sont en mesure de faire des choix en connaissance de cause sur la base de données factuelles et d'avis autorisés. À cette fin, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur un ensemble d'entreprises de médias indépendantes, fiables et transparentes, au sein duquel les radiodiffuseurs publics occupent une position particulière, des entreprises employant un nombre important de professionnels chargés de collecter, vérifier, évaluer, analyser et interpréter les sources de leurs informations afin de garantir un certain degré de qualité et de fiabilité des histoires publiées.

3.3. Il existe une différence entre les fausses informations et la désinformation. Les fausses informations ont existé de tout temps: il s'agit d'un concept «fourre-tout» englobant notamment les rumeurs, la propagande de guerre, les discours haineux, la dramatisation, les mensonges, et l'utilisation sélective des données factuelles. L'invention de la presse d'imprimerie au 15<sup>e</sup> siècle a permis la diffusion des (fausses) informations à plus grande échelle, une portée géographique qui s'est encore accrue après l'introduction du timbre-poste en 1840. La technologie numérique et l'internet ont supprimé les dernières entraves à leur propagation illimitée.

3.4. La désinformation est définie comme un ensemble d'informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses ou trompeuses, qui sont créées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou dans l'intention délibérée de tromper le public, qui sont susceptibles de porter atteinte aux processus démocratiques et d'influencer des élections, et qui constituent une grave menace pour la société<sup>(5)</sup>.

3.5. De multiples acteurs sont actifs dans la chaîne de désinformation: ceux qui la créent, ceux qui la consomment mais aussi les plateformes en ligne qui jouent un rôle prépondérant dans l'ensemble du processus en facilitant la diffusion de la désinformation.

Ceux qui créent la désinformation (gouvernements, institutions religieuses, conglomérats d'entreprises, partis politiques, organisations idéologiques, entre autres) le font pour diverses raisons (influencer et manipuler l'opinion, confirmer leur prétendue supériorité, réaliser ou accroître un profit, acquérir du pouvoir, susciter la haine, justifier l'exclusion, etc.).

Ceux qui la diffusent (notamment les plateformes en ligne, mais aussi les médias traditionnels) ont d'autres motivations, y compris des avantages financiers ou une manipulation délibérée.

Ceux qui la consomment (internauts) manquent souvent d'esprit critique en tant que consommateurs et sont dès lors délibérément manipulés par les plateformes en ligne. Les entreprises technologiques intermédiaires telles que Twitter, Google et Facebook (pour n'en citer que quelques-unes) facilitent le partage illimité et non contrôlé de contenus sur des plateformes en ligne et collectent en échange des données à caractère privé qui permettront à ces plateformes de dégager de plantureux profits grâce à une publicité microciblée adressant des messages commerciaux sur mesure à des groupes cibles strictement définis. L'ignorance des consommateurs s'agissant de l'autoprotection numérique contribue à aggraver le problème.

3.6. Les entreprises technologiques concernées ont une responsabilité partagée, dans la mesure où elles jouent un rôle primordial dans ce processus. Elles ne s'identifient pas comme des éditeurs mais comme de «simples» plateformes en ligne diffusant des informations et d'autres contenus créés par des médias en place, sans avoir à couvrir le coût du développement de contenus sous la forme d'une équipe rédactionnelle. Le contenu est diffusé à partir d'autres sources sans vérifier, évaluer, analyser ou interpréter ce qui est publié. «Google n'est pas "juste" une plateforme. Google construit, façonne et altère la manière dont nous appréhendons le monde», concluait l'article intitulé «The great Brexit robbery: how our democracy was hijacked» (Le grand hold-up du Brexit ou comment notre démocratie a été détournée), publié par le Guardian et qui analysait comment «les manœuvres globales et occultes entreprises par [...] les forces disparates du camp du retrait ont influencé l'issue du référendum sur l'UE». La désinformation et les informations fiables étant présentées sans distinction, les

---

<sup>(5)</sup> Communication de la Commission COM(2018) 236 final.

utilisateurs trouvent difficile de faire la part des choses. Par conséquent, les entreprises technologiques devraient donner la priorité à la transparence concernant les règles et les données. La question de la transparence des liens entre les politiques en matière de recettes publicitaires des plateformes et la diffusion de la désinformation est particulièrement importante (à cet égard, les négociations en cours sur le code européen de bonnes pratiques contre la désinformation qui aurait dû être publié avant la fin juillet 2018 devraient être étroitement suivies).

#### 4. Observations particulières

4.1. Nonobstant la diversité des messages, des canaux, des outils, des niveaux, des ambitions et des objectifs tactiques, et malgré sa capacité d'adaptation rapide, l'objectif stratégique des campagnes de désinformation est de saper la démocratie libérale, de semer et d'attiser la méfiance à l'égard des sources d'information crédibles, de l'orientation géopolitique d'un pays et des travaux des organisations intergouvernementales. La désinformation est utilisée pour exploiter et amplifier les divisions entre les différents groupes socioéconomiques, sur la base de leur nation, de la race, des revenus, de l'âge, de l'éducation et de la profession. Outre les canaux classiques tels que les organes de médias ou encore le recours aux plateformes en ligne ou au courriel de masse, la désinformation passe aussi, notamment, par des agences de relations publiques, des groupes de pression, des groupes de réflexion, des organisations non gouvernementales, des faiseurs d'opinion, la politique des partis, des communautés d'experts, des activités culturelles et des mouvements d'extrême-droite et d'extrême-gauche européens, qui, en retour, sont rétribués par l'intermédiaire de différents fonds publics «indépendants», comptes off-shore, etc.

4.2. Le gouvernement russe fait usage d'un panel étendu d'outils et d'instruments dans le cadre de ses campagnes de désinformation, comme l'ont déjà démontré le Parlement européen<sup>(6)</sup>, la Commission européenne<sup>(7)</sup> et le Conseil européen<sup>(8)</sup>. Ces campagnes de désinformation devraient être considérées avec le plus grand sérieux. Elles font partie de la doctrine militaire russe et sont acceptées par le sommet de la hiérarchie des principaux médias étatiques russes. Ces campagnes visent directement à nuire à la démocratie libérale, à l'état de droit et aux droits de l'homme, et à réduire au silence les institutions, les organisations intergouvernementales, les responsables politiques et les citoyens qui les défendent<sup>(9)</sup>.

4.3. Nous vivons une époque caractérisée par une forte polarisation des relations politiques et démocratiques. Selon des groupes de réflexion tels que Freedom House et l'Economist Intelligence Unit, parmi d'autres, la démocratie a été soumise à une pression croissante depuis la crise économique mondiale de 2008. L'une des conséquences de cette évolution est l'émergence d'un nouveau type de leadership politique en rupture avec la tradition démocratique que nous avons bâtie en Europe au cours des 70 dernières années. En lieu et place d'un leadership libéral élu démocratiquement, on observe de plus en plus souvent l'arrivée au pouvoir d'«hommes forts» dont l'élection suscite un profond questionnement quant à l'intégrité des processus électoraux dont ils sont sortis victorieux. Nous avons l'habitude de ce type de leadership en dehors de la zone d'influence de l'UE, par exemple en Russie ou en Chine, mais avec des représentants comme MM. Trump et Erdogan ou d'autres «démocrates illibéraux» élus dans les États membres de l'UE — qui doivent tous leur renommée à leur préférence pour la désinformation, leur mépris pour la démocratie, et un rapport dévoyé à l'État de droit — le phénomène s'amplifie et se rapproche dangereusement.

4.4. Le bon fonctionnement de la démocratie dépend de citoyens bien informés, qui font des choix éclairés sur la base de données factuelles et d'avis autorisés. Cependant, «fiabilité» et «confiance» sont des notions qui ne sont plus évidentes dans notre société actuelle. Dans le genre de climat sociétal hautement polarisé et caractérisé par un surplus d'informations que nous connaissons aujourd'hui, les citoyens sont très vulnérables à la désinformation, ce qui rend la manipulation de leur comportement relativement aisée. De telles opérations de déstabilisation aux taux de réussite élevés ont pu être observées lors d'élections générales dans divers États membres, ainsi qu'à d'autres occasions, telles que la campagne pour le Brexit et les campagnes de désinformation autour des attaques sur la Crimée et l'Ukraine ou du vol MH17 de la compagnie Malaysian Airlines abattu en 2014 par un missile antiaérien BUK russe causant la mort des 298 personnes à bord. La Commission est invitée à rechercher des moyens plus proactifs de sensibiliser le public aux menaces découlant des campagnes de désinformation et des cyberattaques, et à l'incidence globale de l'influence étrangère sur la société, par exemple en suivant les récents développements intervenus dans d'autres pays, de manière à fournir aux citoyens des informations accessibles et attrayantes sur les questions urgentes de cybersécurité, comprenant des conseils ainsi que les meilleures pratiques quant à la façon de protéger au mieux leur environnement numérique quotidien.

<sup>(6)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0272+0+DOC+PDF+V0//FR>

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=50271](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271)

<sup>(8)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2015/03/19-20/>; <http://www.consilium.europa.eu/media/33484/22-euco-final-conclusions-fr.pdf>; <http://www.consilium.europa.eu/media/35943/28-euco-final-conclusions-fr.pdf>

<sup>(9)</sup> «The Strategy and Tactics of the Pro-Kremlin Disinformation Campaign» (La stratégie et les tactiques de la campagne de désinformation pro-Kremlin), SEAE.

4.5. La CESE partage l'avis de la Commission, qui considère que, compte tenu de la complexité du problème et du rythme rapide des mutations de l'environnement numérique, toute réponse politique devrait être globale et prévoir l'évaluation continue du phénomène de la désinformation et l'adaptation des objectifs de l'action publique à l'évolution de celle-ci. S'il n'existe pas de solution unique applicable à l'ensemble des problèmes, ne rien faire n'est pas une option. Les propositions de la Commission sont un premier pas dans la bonne direction, mais nous devons faire plus et mieux. La transparence, la diversité, la crédibilité et l'inclusivité devraient guider la lutte contre la désinformation, tout en préservant la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux.

4.6. La Russie semble être particulièrement active dans le domaine de la désinformation et de la guerre hybride contre l'Occident et surtout contre l'UE. Pour contrer cela, nous avons besoin de toute urgence d'un écosystème en ligne plus transparent, fiable et responsable. Le CESE préconise de s'appuyer sur le Manuel de Prague, une étude financée par le ministère néerlandais des affaires étrangères et l'International Visegrad Fund, qui donne une vue d'ensemble claire des manœuvres de subversion hostile déployées par la Russie au sein de l'UE et de la menace que cela représente pour la démocratie. Bien que certains États membres doutent encore de l'existence d'une telle menace, voire contribuent à sa propagation, l'étude insiste clairement sur l'absolue nécessité pour l'UE de prendre des mesures. Elle présente des propositions concrètes sur la façon de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies contre les influences subversives et hostiles.

4.7. Le rôle des plateformes en ligne en ce qui concerne la désinformation a été moralement condamnable. Dans un laps de temps relativement court, ces plateformes ont développé pour l'essentiel une sorte de fonction d'utilité publique similaire à celle des compagnies téléphoniques, de la radio et télédiffusion et des journaux dans le passé. Pour pouvoir bénéficier «gratuitement» des services des plateformes en ligne, leurs utilisateurs fournissent des données à caractère personnel qui permettront aux plateformes de vendre une énorme quantité de publicité microciblée, comme l'illustre l'affaire Cambridge Analytica. Ce modèle de recettes faussé (sur le plan du respect de la vie privée) est trop lucratif pour que ces plateformes y renoncent sur une base volontaire. D'aucuns ont suggéré que les plateformes telles que Facebook devraient proposer également un service crédible et efficace, similaire à Facebook et pour lequel les utilisateurs payeraient un montant abordable en échange de la garantie du respect de leur vie privée. La question se pose de savoir si les utilisateurs potentiels ont encore suffisamment confiance dans la crédibilité et l'intégrité de portails tels que Facebook après la manière dont l'entreprise a dû rendre compte de son comportement devant le Sénat américain. Afin d'accroître la confiance du public dans les plateformes en ligne et de protéger les citoyens contre cette forme d'abus, notamment la diffusion et l'utilisation abusive des données à caractère personnel, ces plateformes doivent être régulées, comme l'indiquent déjà le Code de conduite de 2016 visant à combattre les discours de haine illégaux en ligne, le règlement général sur la protection des données (RGPD) et la directive relative à la cybersécurité (SRI). Toutefois, l'autorégulation telle que proposée par la Commission n'est à cet égard qu'une première étape et devrait être assortie de mesures complémentaires prises par la Commission.

4.8. Andrew Keen, un entrepreneur et écrivain britannique, connu comme l'Antéchrist de l'internet, a publié quatre livres très critiques sur l'évolution de celui-ci. Sans être opposé à l'internet ou aux médias sociaux, il considère que les activités des grandes sociétés technologiques visant à recueillir des informations sensibles sur les internautes constituent le cœur du problème. La vie privée est un bien précieux, elle définit qui nous sommes. Ce modèle commercial fondé soi-disant sur la gratuité, dans le cadre duquel on ne paie pas en versant de l'argent mais en renonçant à sa vie privée, entraînera la destruction de celle-ci. Keen établit un parallèle avec le 19<sup>e</sup> siècle et la révolution industrielle, qui a généré un changement d'une ampleur comparable à celle du changement que la révolution numérique est en train de provoquer à l'heure actuelle. Lorsqu'un changement est défini comme une révolution, il va généralement de pair avec des problèmes considérables. Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, nous sommes parvenus à résoudre ces problèmes au moyen d'outils tels que l'innovation, la réglementation, les choix des consommateurs, l'action civile et l'éducation. Le message d'Andrew Keen est que l'intelligence humaine — et non l'intelligence artificielle — est capable de réitérer cet effort et qu'il convient d'exploiter toutes les ressources que nous avons utilisées pour endiguer la révolution précédente afin de s'assurer le contrôle de la révolution numérique et d'éviter qu'elle ne nous domine.

4.9. En s'appuyant sur les travaux de recherche disponibles, l'Union européenne devrait garantir et poursuivre la recherche sur l'impact de la désinformation en Europe, en faisant notamment figurer dans les futures enquêtes Eurobaromètre un suivi de la résilience des Européens à la désinformation. Ces enquêtes ne devraient pas seulement comprendre des données génériques sur les fausses informations, mais également déterminer le véritable degré de résistance des Européens face à la désinformation. L'absence de sentiment d'urgence et d'ambition empêchent la Commission de traiter plusieurs questions fondamentales telles que les programmes de soutien aux médias traditionnels visant à garantir le droit fondamental des citoyens à une information fiable et de qualité, d'examiner la faisabilité de la mise en place de partenariats public-privé en vue de créer des plateformes en ligne payantes offrant des services en ligne sûrs et abordables, d'étudier les moyens de créer davantage de transparence autour des algorithmes sous-jacents à ces systèmes en ligne et d'en renforcer la surveillance, et de se pencher sur la possibilité de briser les monopoles afin de rétablir des conditions de concurrence équitables pour tous en vue de prévenir la corruption progressive de la société.

4.10. Examiner par exemple la possibilité de créer une plateforme en ligne fondée sur un partenariat public-privé garantissant le respect de la vie privée des utilisateurs pourrait être profitable. Une plateforme européenne de ce type, avec la Commission comme partenaire public de cofinancement, pourrait constituer une alternative attrayante et prometteuse à la machine de manipulation de Mark Zuckerberg et autres grands monopoles privés et commerciaux américains et chinois. Une telle plateforme devrait garantir le respect de la vie privée de ses utilisateurs.



4.11. S'il y a un prix à payer pour tout dans une économie de marché, avec cette alternative, il serait acquitté en numéraire plutôt qu'en donnant accès à la vie privée de chacun. La majeure partie du budget nécessaire pour ce service semi-public pourrait être financée avec l'argent des contribuables, comme tous les services publics. Le reste serait couvert par les utilisateurs, qui devraient payer un montant relativement réduit pour préserver leur vie privée contre la soif inextinguible de données de nature privée des plateformes sociales actuelles. Si l'UE et les gouvernements nationaux des États membres reconnaissaient officiellement une telle plateforme comme un partenaire privilégié et l'utilisaient comme alternative aux grands prédateurs actuels des données, elle pourrait bénéficier des économies d'échelle nécessaires pour avoir une chance de concurrencer les acteurs actuels du marché. L'Union pourrait également recourir à des moteurs de recherche existants qui garantissent le respect absolu de la vie privée, les considérer comme des partenaires privilégiés, les installer par défaut sur tous les ordinateurs utilisés par les institutions de l'UE et les recommander comme applications par défaut aux institutions gouvernementales dans les États membres. La Commission pourrait également jouer un rôle plus proactif et examiner les possibilités réglementaires concernant les algorithmes et le démantèlement des monopoles.

4.12. Bien que la vérification des faits ne soit pas la solution au problème, elle est néanmoins très importante. Il s'agit du premier pas sur la voie de la compréhension, de la divulgation et de l'analyse de la désinformation, autant d'étapes nécessaires avant de pouvoir élaborer des contremesures. En outre, obtenir l'attention d'un public plus large requiert des efforts considérables, car tous n'utilisent pas les plateformes de médias sociaux, voire l'internet. Les habitants de régions périphériques peuvent être particulièrement difficiles à atteindre. La visibilité dans les médias est importante. La télévision demeure la source la plus courante d'information et des programmes réguliers expliquant les cas de désinformation dans les langues nationales pourraient contribuer significativement à sensibiliser l'opinion au problème. Il est important que le processus de vérification des faits soit laissé à des professionnels afin d'éviter les erreurs qui ont récemment entaché la première tentative de la Commission. La coopération avec les maisons d'édition et les médias dont les journalistes sont impliqués dans la vérification des faits permettrait de prévenir ce genre de problèmes.

4.13. L'un des problèmes de la désinformation est qu'il est impossible de vérifier l'identité des sources qui la propagent sur internet. Il est tellement facile d'agir dans le cyberspace sous une fausse identité, et c'est en général exactement ce que font ceux qui sont actifs en ligne avec des intentions malveillantes. La Commission a formulé plusieurs propositions, qui sont exposées dans la communication commune sur la cybersécurité publiée en septembre 2017. Le problème est qu'elles ne sont pas obligatoires: les utilisateurs pourraient choisir de n'entrer en contact sur les plateformes en ligne qu'avec d'autres utilisateurs qui se sont identifiés et la Commission encouragera l'utilisation volontaire de systèmes en ligne permettant l'identification des fournisseurs d'information, etc. Il y a bien entendu un conflit d'intérêts potentiel entre le respect de la vie privée et le plein contrôle, et il devrait être possible de conserver l'anonymat lorsqu'on est un utilisateur passif d'internet. Néanmoins, si nous voulons réellement faire la différence dans la lutte contre la désinformation, des mesures plus strictes en matière d'identification pourraient être nécessaires lorsque les utilisateurs sont proactifs sur internet. Après tout, c'est là le mode de fonctionnement des médias de qualité, en conformité avec le code de Bordeaux de 1954, élaboré par la Fédération internationale des journalistes et qui établit des principes très clairs et stricts concernant la manière de travailler avec des sources. Les organismes d'information de qualité traditionnels ont parfois des raisons valables de publier des récits fondés sur des sources anonymes, mais ils indiquent toujours dans ce cas que le nom et l'adresse de la source sont connus de l'équipe rédactionnelle.

4.14. Les technologies ne sont en elles-mêmes ni «bonnes», ni «mauvaises»; elles sont neutres. Elles peuvent être utilisées à des fins bonnes ou mauvaises, mais cela dépend des choix posés par les personnes qui les utilisent. Les technologies nouvelles et émergentes telles que celles utilisées actuellement par les acteurs de la désinformation sont également susceptibles de jouer un rôle central dans la lutte contre cette même désinformation. Le CESE se félicite par conséquent de l'intention affichée par la Commission d'exploiter pleinement le programme de travail Horizon 2020 et son successeur Horizon Europe pour mobiliser la recherche et les technologies telles que l'intelligence artificielle, la chaîne de blocs et les algorithmes, afin de mieux identifier les sources, valider la fiabilité des informations et évaluer la qualité et l'exactitude des sources de données à l'avenir. Il est toutefois indispensable de procéder à une analyse approfondie d'autres possibilités de financement pour lutter contre la désinformation, étant donné que la plupart des initiatives ne sont pas applicables aux programmes Horizon.

4.15. La démocratie au sein de l'UE est fondée sur des processus électoraux sûrs et résilients, mais la sécurité et la résilience de ces processus ne sont désormais plus garanties. Au cours de ces dernières années, des pratiques de manipulation et de désinformation en ligne en période électorale ont été détectées dans au moins 18 pays et les tactiques de désinformation ont contribué à faire reculer la liberté sur l'internet pour la septième année consécutive. Le CESE se félicite des initiatives prises par la Commission pour recenser les bonnes pratiques permettant de détecter, d'atténuer et de gérer les risques que les cyberattaques et la désinformation font peser sur les processus électoraux, en prévision des élections du Parlement européen de 2019.

4.16. Les compétences numériques et dans le domaine des médias, de même que l'éducation civique, sont des composantes essentielles des efforts visant à accroître la résilience de la société, du fait notamment que les jeunes, massivement présents sur les plateformes en ligne, sont très réceptifs à la désinformation. La politique en matière d'éducation relevant de la responsabilité de l'État, la mise en place de ces mesures à tous les niveaux des systèmes éducatifs nationaux et la formation des enseignants dans ces domaines incombent aux gouvernements nationaux. Malheureusement, dans leurs propres objectifs politiques, ceux-ci n'accordent souvent pas l'importance qu'ils devraient à l'octroi dans leurs systèmes nationaux d'éducation d'une place de premier plan à l'éducation aux médias et à l'information. Il y a lieu, dans un

premier temps, de pallier cette lacune mais l'éducation aux médias et à l'information dépasse également le cadre des systèmes d'éducation. Elle doit être promue et améliorée dans tous les groupes de la société, indépendamment de l'âge. Dans ces domaines, les organisations non gouvernementales ont un rôle à jouer. Parmi ces organisations, nombreuses sont celles qui déploient déjà leurs activités dans l'ensemble de l'Europe, mais la plupart d'entre elles opèrent à petite échelle et n'ont pas un champ d'action suffisant. Des initiatives de coopération au niveau national, entre les ONG et les gouvernements nationaux, pourraient combler cette lacune.

4.17. Des médias d'information de qualité et un journalisme fiable jouent un rôle essentiel s'agissant de diffuser auprès du public des informations diverses et fiables. Ces médias traditionnels sont confrontés à des problèmes financiers, liés au fait que les plateformes diffusent des contenus qu'ils ont produits sans leur rembourser les coûts supportés et qu'ensuite, elles captent les recettes de ces médias par la vente de publicité. Pour améliorer la position des éditeurs et garantir que les titulaires de droits seront rémunérés pour leur travail lorsque les fruits de celui-ci sont utilisés par des tiers à des fins commerciales, un accord rapide sur la réforme européenne du droit d'auteur serait le bienvenu. En outre, il est recommandé de rechercher des solutions afin d'élargir l'initiative annoncée par le Parlement européen en septembre 2018 sur le financement européen visant spécifiquement à soutenir le journalisme d'investigation dans l'Union. Une presse forte et fiable contribue à une démocratie défendable et résiliente, où persistent les valeurs de vérité et de responsabilité. Le financement revêt une importance particulière pour les petits médias, qui font souvent face à des poursuites et à des réclamations vexatoires visant à les faire taire.

4.18. Dans le but de combattre les menaces internes et externes en matière de désinformation, la Commission a créé en 2015 la task-force East Stratcom chargée de se concentrer sur une communication stratégique proactive sur les politiques de l'UE de manière à contrecarrer les tentatives de déstabilisation de la Russie. Le CESE accueillerait favorablement une démarche plus proactive de la part de la Commission visant à diffuser les travaux de la task-force East Stratcom auprès du grand public et à orienter celui-ci vers les informations qui se trouvent sur le site web de la task-force, afin de sensibiliser l'opinion publique aux menaces pour notre démocratie et d'accroître sa résistance à celles-ci. Il est également nécessaire d'augmenter le budget. Un budget de 1 000 000 d'euros a été approuvé par le Parlement européen en octobre 2017. Il n'est en rien comparable aux ressources financières investies par d'autres acteurs tels que la Fédération de Russie (le département d'État américain estime que la campagne d'influence sophistiquée du Kremlin repose notamment sur un appareil de propagande interne et externe dont le coût s'élève à 1,4 milliard de dollars par an et qui prétend atteindre quelque 600 millions de personnes dans 130 pays et 30 langues).

4.19. En plus d'autres actions, la Commission est invitée à se pencher sur le fait que les institutions et les réglementations nationales en matière de sécurité de l'information dans les États membres sont souvent insuffisamment développées, que l'environnement réglementaire est obsolète, ce qui empêche les organismes réglementaires compétents d'examiner comme il se doit la conformité des canaux de désinformation aux normes législatives, que la coopération intra-institutionnelle est inadaptée, et que les stratégies nationales à long terme visant à lutter contre des campagnes de désinformation téléguidées de l'étranger et à produire un récit cohérent à l'intention des groupes vulnérables de la population sont clairement lacunaires. Une révision approfondie de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels, qui autorise actuellement un média à être enregistré dans n'importe quel État membre de l'UE pour peu que l'un des membres de son conseil d'administration réside dans ce pays, s'impose également, étant donné qu'elle permet de toucher des publics dans les pays européens, tout en exploitant des failles dans la réglementation de l'Union européenne.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER



## ANNEXE

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats:

**Paragraphe 4.3**

*4.3. Nous vivons une époque caractérisée par une forte polarisation des relations politiques et démocratiques. Selon des groupes de réflexion tels que Freedom House et l'Economist Intelligence Unit, parmi d'autres, la démocratie a été soumise à une pression croissante depuis la crise économique mondiale de 2008. L'une des conséquences de cette évolution est l'émergence d'un nouveau type de leadership politique en rupture avec la tradition démocratique que nous avons bâtie en Europe au cours des 70 dernières années. En lieu et place d'un leadership libéral élu démocratiquement, on observe de plus en plus souvent l'arrivée au pouvoir d'«hommes forts» dont l'élection suscite un profond questionnement quant à l'intégrité des processus électoraux dont ils sont sortis victorieux. Nous avons l'habitude de ce type de leadership en dehors de la zone d'influence de l'UE, par exemple en Russie ou en Chine, mais avec des représentants comme MM. Trump et Erdogan ou d'autres «démocrates illibéraux» élus dans les États membres de l'UE — qui doivent tous leur renommée à leur préférence pour la désinformation, leur mépris pour la démocratie, et un rapport dévoyé à l'État de droit — le phénomène s'amplifie et se rapproche dangereusement.*

**Résultat du vote**

Voix pour: 68

Voix contre: 82

Abstentions: 24

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et abrogeant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014»**

[COM(2018) 438 final — 2018/0228 (COD)]

(2018/C 440/33)

Rapporteur: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Corapporteur: **Graham WATSON**

Consultations	Parlement européen, 14.6.2018 Conseil de l'Union européenne, 3.7.2018
Base juridique	Articles 172, 194 et 304 du TFUE
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	6.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	144/0/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) plaide en faveur d'un budget accru pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) après 2020, dans le cadre duquel les subventions demeurent la composante majeure. Un certain nombre de projets d'infrastructures énergétiques, numériques et de transport sont essentiels pour la compétitivité de l'Union européenne mais ne génèrent pas le retour sur investissement nécessaire pour attirer les investisseurs privés. Un engagement fort de la part de l'Union européenne et des pouvoirs publics nationaux est nécessaire à cet égard.

1.2. Le CESE préconise que la Commission européenne et les États membres favorisent davantage les synergies au niveau des projets entre les trois secteurs: ces dernières sont actuellement limitées, en raison de la rigidité du cadre budgétaire en ce qui concerne l'éligibilité des projets et des coûts.

1.3. Le CESE recommande à la Commission de continuer à fournir le soutien technique (mesures de soutien au programme MIE) visant à promouvoir l'éligibilité de projets de qualité parvenus à maturité et à favoriser la continuité de ce type d'assistance, ainsi qu'une mise à jour des critères d'évaluation afin de pouvoir déterminer plus aisément la valeur ajoutée des projets. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour simplifier les exigences administratives, et pas uniquement dans le cas des petites subventions.

1.4. Le CESE prie instamment les colégislateurs de maintenir l'engagement pris dans le précédent règlement relatif au MIE, qui était de consacrer «la majeure partie» du budget de l'énergie aux projets relatifs à l'électricité. Cet engagement est essentiel pour garantir la conformité du MIE à la politique de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie et éviter que le MIE devienne une source majeure de financement pour les projets relatifs aux énergies fossiles dans le cadre financier pluriannuel (CFP). Il est important que cet engagement soit renforcé et non affaibli dans le MIE pour la période 2021-2027.

1.5. Le CESE estime que les critères d'attribution relatifs aux projets visés à l'article 13 devraient être étendus pour inclure la sécurité de l'approvisionnement de tous les types d'énergie (électricité, gaz, chauffage, etc.) et les réductions des émissions de carbone enregistrées par chaque projet.

1.6. Le CESE souligne que le MIE doit cibler des projets dans le domaine de l'énergie qui soient à même de garantir à l'Union européenne une indépendance et une sécurité énergétiques accrues. De nouvelles installations de stockage de l'électricité doivent également être mises en place avec l'appui du MIE.

1.7. Le CESE recommande d'augmenter la capacité financière du programme MIE dans le cadre du prochain CFP. En ce qui concerne la répartition des subventions entre les trois secteurs, le CESE recommande d'examiner les conditions financières de chaque secteur, telles que l'intensité en capital et le retour sur investissement, en donnant la priorité aux investissements qui ne peuvent être financés par le marché, afin de maintenir un niveau élevé de crédibilité et d'attrait pour les investisseurs.

1.8. Le CESE recommande, dès lors, que le montant total de l'enveloppe budgétaire du MIE soit augmenté, ces secteurs étant cruciaux pour le marché intérieur.

1.9. Le CESE souligne que tant la Commission que les États membres doivent poursuivre les principaux objectifs du MIE en matière de politique des transports, à savoir l'achèvement du réseau central RTE-T (réseau transeuropéen de transport) d'ici à 2030 et la transition vers une mobilité propre, compétitive, innovante et connectée, y compris une épine dorsale d'infrastructures de recharge pour carburants de substitution d'ici à 2025. Les connexions multimodales et transfrontalières revêtent une importance capitale à cet égard.

1.10. Le CESE demande instamment aux colégislateurs de garantir que les projets bénéficiant de fonds du MIE donnent lieu à une concurrence large et équitable, en respectant la réciprocité dans la pratique et en appliquant les conditions contractuelles qui conjuguent efficacité et répartition équitable des risques.

1.11. Le CESE recommande aux colégislateurs de veiller à ce que la participation aux procédures d'appel d'offres correspondantes ne soit ouverte qu'aux seules entreprises établies dans les pays au sein desquels les marchés sont ouverts, dans le respect d'une véritable réciprocité, et à ce que le modèle de contrat utilisé soit adapté aux objectifs et aux conditions du projet. Les clauses contractuelles devraient être établies de manière à répartir équitablement les risques liés au marché, l'objectif principal étant d'obtenir le meilleur prix et l'exécution la plus efficace du contrat. Ce principe devrait s'appliquer indépendamment de l'utilisation ou non des contrats types nationaux ou internationaux (sur la base de l'article 3.21 des Politiques et règles de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en matière de passation des marchés en date du 1<sup>er</sup> novembre 2017).

1.12. Le CESE soutient fermement la proposition visant à inclure dans le MIE couvrant la période 2021-2027 la coopération transfrontalière en matière de production d'énergies renouvelables. Le CESE suggère que les mesures en faveur des énergies renouvelables prises dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe s'inscrivent dans une stratégie globale dont l'objectif est de créer un réseau d'électricité renouvelable à l'échelle européenne permettant une intégration plus efficace des technologies d'énergie renouvelable, et de mieux tenir compte du potentiel des technologies à travers le continent.

1.13. Le CESE se réjouit du fait que les installations renouvelables figurent désormais parmi les projets éligibles dans le cadre du volet «énergie» du MIE et recommande de modifier le texte de manière à inclure à la fois les projets de grande envergure et les portefeuilles de projets à petite échelle afin de permettre à toutes les technologies de se livrer à une concurrence équitable pour l'obtention d'un financement.

1.14. Le CESE recommande de modifier les objectifs du MIE énumérés à l'article 3 pour inclure non seulement la facilitation de la coopération transfrontalière dans les domaines des sources d'énergie renouvelables, mais aussi le déploiement de ces dernières.

1.15. Le CESE constate que l'article 15, point c), dispose que les dépenses afférentes à l'achat de terrains ne constituent pas des coûts éligibles et prie instamment les colégislateurs d'examiner les avantages et inconvénients éventuels pour certains projets et technologies. En ce qui concerne les secteurs tels que les transports et l'énergie renouvelable, l'achat de terrains constitue une partie non négligeable des investissements.

1.16. Le CESE rappelle à la Commission que les interconnexions énergétiques transfrontalières constituent des facteurs essentiels de l'intégration des énergies renouvelables, non seulement parce qu'elles permettent le transport sur une longue distance de l'électricité verte, favorisant ainsi l'utilisation d'électricité produite à partir de sources d'énergie moins coûteuses et plus respectueuses de l'environnement au sein de l'Union européenne, mais aussi parce qu'elles constituent une source de flexibilité essentielle du système.

1.17. Le CESE recommande que les possibilités découlant de la numérisation des réseaux énergétiques et de la création de réseaux intelligents pour intégrer les énergies renouvelables soient pleinement exploitées et préconise que la Commission se penche sur la manière de mettre à profit les synergies entre les secteurs numérique et énergétique du MIE sur ce point. Le CESE prend note de l'absence de projets de réseaux intelligents dans le cadre du MIE pour la période 2014-2020, du fait notamment des obstacles au financement des projets de réseaux de distribution de basse tension, contrairement aux projets de réseaux de transmission de haute tension.

1.18. Le CESE recommande que le MIE garantisse également la mise en place de mécanismes permettant de certifier où l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables est utilisée dans les applications de transport, par exemple au moyen de certificats de garanties d'origine renouvelables.

1.19. Le CESE insiste sur la nécessité d'accorder la priorité aux grands projets menés à l'échelle européenne en matière de passage au numérique du secteur des transports, tels que les systèmes ERTMS (système européen de gestion du trafic ferroviaire) et SESAR (système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien), ainsi que la conduite autonome. Afin que le réseau central soit équipé du système ERTMS d'ici à 2030, il faut investir 15 milliards d'EUR. Un projet de grande envergure à l'échelle de l'Union européenne sera financé au moyen de ressources provenant des différents pôles du MIE, de fonds privés et d'une combinaison d'instruments du programme InvestEU.

1.20. Le CESE recommande que le réseau RTE-T bénéficie de la couverture 5G, ce qui est essentiel.

1.21. Le CESE préconise des mesures telles que des contrôles efficaces, des structures d'hébergement modernes pour la nuit et un nombre suffisant d'emplacements de stationnement munis d'équipements adéquats.

1.22. Par ailleurs, le CESE est convaincu qu'il convient d'envisager de meilleures méthodes de communication relatives aux réalisations enregistrées dans le cadre du MIE. Il pourrait à cet égard s'avérer utile de prévoir un budget pour la communication. Une prévisibilité accrue est également à prendre en considération.

1.23. Le CESE recommande d'envisager des actions supplémentaires pour libérer tout le potentiel du programme, en tenant compte du fait que l'intervention du MIE a joué un rôle décisif dans le lancement de la plupart des projets et s'est révélé être un catalyseur de première importance pour les investissements tant publics que privés. La complémentarité entre le MIE et d'autres programmes (tels que Horizon Europe, InvestEU et le Fonds de cohésion) doit être renforcée afin d'éviter les chevauchements et d'optimiser les ressources budgétaires.

1.24. Le CESE estime que l'enveloppe de cohésion est essentielle à l'achèvement des parties des réseaux centraux se trouvant dans les États membres relevant de la politique de cohésion et recommande à la Commission européenne et aux États membres de maintenir dans le prochain CFP la part du Fonds de cohésion directement gérée dans le cadre du MIE. Les priorités du MIE dans le secteur des transports doivent être soutenues par le Fonds européen de développement régional. En tout état de cause, les fonds doivent rester au sein de l'État membre éligible.

1.25. Le CESE suggère d'adapter la méthode d'évaluation, car la réussite du MIE ne dépend pas uniquement du montant des fonds attribués et du nombre de projets soutenus.

Le CESE propose d'apporter des améliorations à la méthodologie d'évaluation du MIE. Il y a lieu de procéder à une véritable évaluation quantitative/qualitative à la fin de la période 2014-2020 pour les projets achevés ou à un stade avancé de construction. Le CESE préconise l'examen, entre autres, de l'état d'avancement du développement du RTE-T, ainsi que de l'évolution des flux de trafic de voyageurs et de marchandises. Il plaide également pour une analyse des coûts et avantages socio-économiques des projets RTE-T qui prenne en compte les avantages et coûts sociaux, économiques, climatiques et environnementaux pertinents.

1.26. Le CESE préconise l'adoption de mesures spécifiques relatives aux objectifs généraux en matière de protection du climat.

1.27. Le CESE demande que les métropoles soient prises en compte dans les principaux projets d'infrastructure, qu'elles puissent ou non bénéficier d'un financement au titre du Fonds de cohésion.

1.28. Le CESE recommande de prendre des mesures concrètes pour garantir l'attractivité du réaménagement, du renforcement ou de l'amélioration des infrastructures existantes, qui forment toujours l'épine dorsale du réseau existant et des capacités mises en place.

1.29. Il soutient le développement d'infrastructures à double usage (civil et en matière de défense) s'agissant à la fois d'infrastructures physiques et technologiques (telles que l'ERTMS et SESAR) dans le cadre du MIE et recommande une approche ouverte et proactive dans le nouveau contexte géopolitique international (Initiative des trois mers, etc.).

1.30. Le CESE recommande que le MIE accorde la priorité aux investissements dans les infrastructures transfrontalières du RTE-T afin de parvenir à une capacité cohérente et d'éviter les goulets d'étranglement dans tous les modes de transport et de disposer ainsi d'un réseau de transport totalement intégré.

## 2. Présentation de la proposition de la Commission

2.1. La proposition à l'examen vise à établir la base juridique du MIE pour la période postérieure à 2020 et est présentée pour une Union à 27 États membres.

2.2. La proposition de la Commission européenne<sup>(1)</sup> du 2 mai 2018 relative au CFP au-delà de 2020 prévoit un montant de 42 265 millions d'EUR pour le MIE, ventilé comme suit:

MIE 2021-2027	Chiffres en prix courants (en EUR)
Transports, dont:	30 615 493 000
— enveloppe générale	12 830 000 000
— contribution du Fonds de cohésion	11 285 493 000
— soutien en faveur de la mobilité militaire	6 500 000 000
Énergie	8 650 000 000
Numérique	3 000 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>42 265 493 000</b>

2.3. Le but pour l'Europe est d'effectuer une transition vers une mobilité «zéro mort», «zéro émission» et «zéro papier», de prendre la tête du développement des énergies renouvelables au niveau mondial et d'être pionnière dans le domaine de l'économie numérique.

2.4. Le MIE soutient les investissements dans les infrastructures de transport, énergétiques et numériques par le développement des réseaux transeuropéens (RTE) et favorise la coopération transfrontalière en matière de production d'énergies renouvelables. Ces réseaux, ainsi que la coopération transfrontière, sont essentiels pour le fonctionnement du marché unique et aussi stratégiques au regard de la réalisation de l'union de l'énergie, de l'achèvement du marché unique numérique et du développement de modes de transport durables.

2.5. Le CFP 2021-2027 est plus ambitieux s'agissant de l'intégration de la question climatique dans tous les programmes de l'Union européenne, avec un objectif de 25 % des dépenses de l'Union européenne contribuant à la réalisation des objectifs en matière de climat. Le MIE devrait apporter une contribution majeure, avec un objectif de 60 % de son enveloppe consacrée à la réalisation des objectifs climatiques.

2.6. Les besoins futurs en matière de décarbonation et de numérisation impliqueront une convergence croissante des secteurs des transports, de l'énergie et du numérique. Il convient donc d'exploiter pleinement les synergies entre les trois secteurs, en maximisant l'efficacité et l'efficience de l'aide de l'Union européenne. Afin d'encourager et de classer par ordre de priorité les propositions transsectorielles, la dimension de synergie d'une action proposée sera évaluée au regard des critères d'attribution.

2.7. Le MIE vise à ce que les transports contribuent à l'achèvement des deux niveaux de RTE-T (le réseau central d'ici à 2030 et le niveau d'ensemble d'ici à 2050). D'après les estimations, l'achèvement du réseau central RTE-T générera 7,5 millions d'années-emplois entre 2017 et 2030, avec une augmentation supplémentaire du produit intérieur brut de 1,6 % en 2030.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 321 final.

2.8. Pour la toute première fois, le financement de l'Union pour la mise en œuvre des projets de transport à double usage (civil et militaire) devrait être géré par le MIE.

2.9. En matière énergétique, l'accent est mis sur l'achèvement des réseaux transeuropéens d'énergie grâce au développement de projets d'intérêt commun liés à l'intégration plus poussée du marché intérieur de l'énergie et l'interopérabilité des réseaux à travers les frontières et entre les secteurs, sur le développement durable, en favorisant la décarbonation grâce notamment à l'intégration de sources d'énergie renouvelables, et sur la sécurité de l'approvisionnement au moyen de mesures visant à numériser les infrastructures et à les rendre plus intelligentes.

2.10. Dans le domaine de l'économie numérique, le MIE vise à exploiter les avantages que peut apporter le marché unique numérique à l'ensemble des citoyens, des entreprises et des administrations publiques.

2.11. Plusieurs programmes et instruments financiers de l'Union européenne, dont le MIE, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion, Horizon Europe, InvestEU et LIFE, soutiendront à des degrés divers les infrastructures énergétiques, numériques et de transport.

2.12. Les actions du programme devraient permettre de remédier aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement non optimales, d'une manière proportionnée, sans faire double emploi ni évincer les financements privés, et d'avoir une valeur ajoutée européenne manifeste.

2.13. Les conclusions des évaluations ex post ont été adoptées par la Commission européenne le 13 février 2018 <sup>(2)</sup> en fonction de cinq critères: efficacité, efficience, pertinence, cohérence et valeur ajoutée. Quelques extraits:

- le MIE est un instrument efficace et ciblé permettant d'investir dans les RTE, dans les secteurs des transports, de l'énergie et numérique. Depuis 2014, il a investi 25 milliards d'EUR, ce qui a permis d'investir environ 50 milliards d'EUR dans les infrastructures au sein de l'Union européenne;
- le MIE apporte une valeur ajoutée européenne élevée à tous les États membres en soutenant des projets de connectivité revêtant une dimension transfrontière;
- pour la première fois, une part du budget de cohésion (11,3 milliards d'EUR pour les transports) a été exécutée en gestion directe dans le cadre du MIE;
- le MIE a continué à utiliser et à développer des instruments financiers novateurs. Toutefois, leur déploiement a été restreint en raison des nouvelles possibilités offertes par l'EFSI;
- le MIE a également testé les synergies transsectorielles, mais a été limité par des contraintes propres au cadre juridique/budgétaire en vigueur. Il y a lieu de rendre plus flexibles les lignes directrices sectorielles et le MIE pour faciliter les synergies et mieux répondre aux nouvelles évolutions et priorités technologiques telles que le passage au numérique, tout en accélérant la décarbonation et en relevant les défis de société communs, tels que la cybersécurité.

2.14. La Commission propose de poursuivre la mise en œuvre du nouveau programme, pour les trois secteurs du MIE, dans le cadre d'une gestion directe assurée par la Commission européenne et son Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA).

2.15. Le budget proposé couvrira toutes les dépenses opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre du programme ainsi que le coût des ressources humaines et d'autres dépenses administratives liées à la gestion du programme.

2.16. Par rapport au MIE 2014-2020, un cadre de performance plus simple mais plus solide sera mis en place pour contrôler la réalisation des objectifs et sa contribution aux objectifs de la politique de l'Union européenne. Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre et des progrès porteront notamment sur:

- des réseaux et des infrastructures efficaces et interconnectés pour assurer une mobilité intelligente, durable, inclusive et répondant aux impératifs de sécurité et de sûreté, ainsi que l'adaptation aux exigences en matière de mobilité militaire;

<sup>(2)</sup> COM(2018) 66 final.



- la contribution à l'interconnectivité et l'intégration des marchés, à la sécurité de l'approvisionnement énergétique et au développement durable en favorisant la décarbonation; la contribution à la coopération transfrontière en matière d'énergie renouvelable;
- la contribution au déploiement d'infrastructures de connectivité numérique dans l'ensemble de l'Union européenne.

### 3. Observations générales et particulières

3.1. Le CESE souligne l'importance stratégique du programme MIE au regard de l'intégration du marché intérieur, de la mobilité intelligente et de la véritable valeur ajoutée qu'il pourrait représenter pour les citoyens, la cohésion sociale et les entreprises, ainsi que de la prospérité et de sa valeur ajoutée pour l'Union européenne dans son ensemble.

À la fin de l'année 2017, le volet «transports» du MIE avait déjà alloué 21,3 milliards d'EUR sous forme de subventions à des projets RTE-T, ce qui a entraîné des investissements d'un montant total de 41,6 milliards d'EUR.

3.2. Au cours de l'année 2018, de nouvelles conventions de subvention seront signées dans le cadre d'un appel à propositions qui combinera les subventions au titre du MIE et les financements privés, notamment au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS). On estime que chaque milliard d'EUR investi dans le réseau central du RTE-T permettra de créer jusqu'à 20 000 emplois.

3.3. Le CESE se félicite dans une large mesure de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et abrogeant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014 pour la période 2021-2027 formulée par la Commission européenne.

3.4. Le CESE reconnaît que le MIE est l'un des programmes les plus performants de l'Union européenne et souligne l'importance stratégique de ce mécanisme pour l'intégration du marché intérieur, son achèvement, la mobilité intelligente, de même que pour permettre à l'Union d'offrir une valeur ajoutée tangible aux citoyens et aux entreprises, ainsi que sur le plan de la cohésion sociale.

3.5. Le CESE estime que la capacité financière du programme MIE dans le cadre du prochain CFP doit être accrue et répartie de manière plus équilibrée afin de maintenir son degré élevé de crédibilité et d'attractivité pour les investisseurs. Un budget insuffisant mettrait en péril l'achèvement des réseaux RTE-T et RTE-E et déprécierait de la sorte les investissements déjà consentis au moyen des finances publiques.

3.6. Le CESE insiste sur la nécessité d'accélérer les investissements dans les projets numériques, innovants et de transports durables en vue de l'avènement d'un système de transports plus vert, véritablement intégré, moderne, accessible à tous, plus sûr et plus efficace. Il convient de renforcer la cohésion sociale au niveau de l'Union européenne en accroissant les investissements publics dans les projets présentant une valeur ajoutée à l'échelle européenne et régionale.

3.7. Le CESE estime que les synergies au niveau des projets entre les trois secteurs sont actuellement limitées, en raison de la rigidité du cadre budgétaire en ce qui concerne l'éligibilité des projets et des coûts.

3.8. Le CESE se félicite du soutien technique accordé dans le but de promouvoir l'éligibilité de projets de qualité parvenus à maturité et est favorable à la continuité de ce type d'assistance, ainsi qu'à une mise à jour des critères d'évaluation afin de pouvoir déterminer plus aisément la valeur ajoutée des projets. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour simplifier les exigences administratives, et pas uniquement dans le cas des petites subventions.

3.9. Le CESE souligne que tant la Commission que les États membres doivent poursuivre les principaux objectifs stratégiques du MIE, à savoir l'achèvement du réseau central RTE-T d'ici à 2030 et la transition vers une mobilité propre, compétitive, innovante et connectée, y compris une épine dorsale d'infrastructures de recharge pour les carburants de substitution d'ici à 2025. Les connexions multimodales et transfrontalières revêtent une importance capitale à cet égard.

3.10. Le MIE doit cibler des projets dans le domaine de l'énergie qui soient à même de garantir à l'Union européenne une indépendance et une sécurité énergétiques accrues. Des installations de stockage de l'électricité doivent également être mises en place avec l'appui du MIE.

3.11. Le CESE est d'avis que les interconnexions énergétiques transfrontalières constituent des facteurs essentiels de l'intégration des énergies renouvelables, non seulement parce qu'elles permettent le transport sur une longue distance de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, mais aussi parce qu'elles constituent une source de flexibilité essentielle du système.

3.12. Le rôle des coordinateurs européens doit être renforcé afin de permettre une évaluation approfondie des projets achevés ou à un niveau avancé de construction, des réalisations avérées et des goulets d'étranglement restants. La Commission doit veiller à ce que la priorité des offres tienne compte de leur évaluation.

3.13. Le CESE considère que le secteur des transports devrait profiter pleinement des opportunités qu'offrent les technologies numériques et innovantes, et relève que les nouvelles infrastructures innovantes de transport sont plus attractives pour l'investissement, en particulier pour les investissements du secteur privé.

3.14. Le CESE estime que l'investissement dans les transports, et en particulier dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), est essentiel pour la croissance et l'emploi en Europe. C'est la raison pour laquelle elle plaide pour un budget accru pour le MIE après 2020, dans le cadre duquel les subventions demeurent la composante majeure. En effet, un certain nombre de projets d'infrastructures de transport sont essentiels pour la compétitivité de l'Union européenne mais ne génèrent pas le retour sur investissement nécessaire pour attirer les investisseurs privés. Ils requièrent donc un engagement fort de la part de l'Union européenne et des pouvoirs publics nationaux à cet égard.

3.15. La Commission européenne devrait préserver l'intégrité de la capacité financière du MIE et n'opérer aucune nouvelle réduction en faveur d'autres programmes (EFSI, EDIDP — Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense).

3.16. Le CESE insiste sur la nécessité d'accorder la priorité aux grands projets menés à l'échelle européenne en matière de passage au numérique du secteur des transports, tels que les systèmes ERTMS et SESAR, ainsi que la conduite autonome. La réalisation de ces projets requiert la combinaison de différentes ressources: les fonds publics attribués au titre du MIE et les fonds privés garantis par InvestEU. La couverture 5G du RTE-T serait tout aussi essentielle. Seuls 8 % des 51 000 kilomètres de corridors de réseau central ont été équipés de l'ERTMS entre 1995 et 2016; au rythme actuel, plus de deux cents ans seront nécessaires pour équiper l'ensemble du réseau central. L'achèvement d'ici à 2030 nécessiterait 15 milliards d'EUR d'investissements et une forte accélération du programme, et donnerait alors à l'Europe un trafic ferroviaire fluide, avec une capacité, une sécurité et une ponctualité accrues.

3.17. La mobilité électrique est un élément essentiel de la transition vers des transports durables et ouvrent également des possibilités d'échanges «véhicule-réseau» dans le cadre desquels la capacité de stockage des batteries des véhicules électriques est utilisée comme source de flexibilité pour le réseau. L'interopérabilité dans les interfaces entre véhicules et réseau devrait être une priorité essentielle dans l'ensemble de l'Union européenne. Le MIE devrait également garantir la mise en place de mécanismes permettant de certifier où l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables est utilisée dans les applications de transport, par exemple au moyen de certificats de garanties d'origine renouvelables.

3.18. Les synergies sont à la base de la réussite de la mise en œuvre du MIE. À titre d'exemple, citons les points de recharge pour les véhicules électriques alimentés par de l'électricité renouvelable, les *car ports* (emplacements couverts) munis de panneaux solaires photovoltaïques et le développement de la technologie servant d'interface entre les véhicules et le réseau.

3.19. Il est également nécessaire d'envisager l'électrification des transports routiers. En ce qui concerne les camions et les bus, 10 milliards d'EUR seraient requis pour électrifier les quelque 7 000 kilomètres d'autoroutes au cours de la période de référence.

3.20. Le développement et la réhabilitation des infrastructures de transport dans l'Union européenne restent assez fragmentés et constituent un défi majeur sur le plan des capacités et du financement. Il est d'une importance stratégique d'assurer à la fois une croissance, des emplois et une compétitivité durables d'une part, et la cohésion sociale et territoriale au sein de l'Union d'autre part.

3.21. Le secteur des infrastructures de transport emploie 11,2 millions de travailleurs. D'une manière générale, les besoins et les conditions de travail doivent également être pris en compte dans le cadre du MIE. Le CESE préconise des mesures telles que des contrôles efficaces, des structures d'hébergement modernes pour la nuit et un nombre suffisant d'emplacements de stationnement munis d'équipements adéquats.

3.22. Le CESE observe que la proposition de la Commission, dans sa version actuelle, affaiblit l'engagement précédent qui était de consacrer la «majeure partie» du budget de l'énergie aux projets en matière d'électricité. Le CESE se félicite du fait que la Commission s'attende à ce que cet engagement soit honoré dans le cadre de l'actuel MIE, avant la fin de la période de programmation. Le respect de cet engagement est essentiel si l'on veut garantir la conformité du MIE à la politique énergétique et climatique de l'Union européenne.

3.23. En ce qui concerne l'ajout des installations renouvelables à la liste des projets éligibles dans le cadre du volet «énergie» du MIE, il est nécessaire de modifier le texte de manière à inclure à la fois les projets de grande envergure et les portefeuilles de projets à petite échelle. Cet aspect est essentiel afin d'utiliser davantage les fonds de l'Union européenne pour les énergies renouvelables, tel que décrit dans la refonte de la directive sur les énergies renouvelables.

3.24. Le CESE reconnaît qu'en prix constants, le montant affecté au MIE pour la période 2021-2027 et la contribution du Fonds de cohésion représentent des réductions de 12 à 13 %. Il convient de se pencher sur cette question. Dans le même temps, il est important de respecter les priorités du MIE dans le domaine des transports. La part du Fonds européen de développement régional non utilisée par les États membres bénéficiaires au cours des trois premières années sera affectée dans le même pays en fonction de ces priorités.

3.25. L'évaluation à mi-parcours du MIE s'est principalement axée sur des aspects quantitatifs, malgré le caractère très concret de la plupart des projets.

3.26. Il y a lieu de procéder à une véritable évaluation quantitative/qualitative à la fin de la période 2014-2020 pour les projets achevés ou à un stade avancé de construction.

3.27. Une évaluation de l'efficacité des projets n'est pas prévue dans la proposition que la Cour des comptes européenne (CCE) a critiquée dans son rapport de 2018. Le CESE préconise dès lors l'examen, entre autres, de l'état d'avancement du développement du RTE-T, ainsi que de l'évolution des flux de trafic de voyageurs et de marchandises. Il plaide également pour une analyse des coûts et avantages socio-économiques des projets RTE-T qui prenne en compte les avantages et coûts sociaux, économiques, climatiques et environnementaux pertinents.

3.28. Le CESE suggère que la réussite du MIE ne dépend pas uniquement du montant des fonds attribués et du nombre de projets soutenus. La méthode d'évaluation doit être adaptée.

3.29. Par ailleurs, le CESE est convaincu qu'il convient d'envisager de meilleures méthodes de communication relatives aux réalisations enregistrées dans le cadre du MIE. Une prévisibilité accrue est également requise.

3.30. Les métropoles européennes sont les régions de l'Union européenne où se situe la plus grosse partie du trafic: la quasi-totalité des transports a pour origine ou destination une métropole. Le CESE demande que les agglomérations soient prises en compte dans les principaux projets d'infrastructure, qu'elles puissent ou non bénéficier d'un financement au titre du Fonds de cohésion.

3.31. Le CESE se félicite du fait que pour la toute première fois, le MIE apportera son soutien aux infrastructures de transport à double usage civil et militaire à hauteur de 6,5 milliards d'EUR, et ce, afin d'améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne, conformément à la communication conjointe de novembre 2017 <sup>(3)</sup> et au plan d'action de mars 2018 <sup>(4)</sup>.

3.32. Le CESE se félicite des objectifs définis dans le «Plan d'action sur la mobilité militaire» et est favorable à une Union de la défense en termes d'amélioration des infrastructures et de promotion des synergies. Les infrastructures à double usage civil et militaire doivent être développées le long du réseau TEN-T, mais également dans les régions les plus exposées aux risques militaires.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

<sup>(3)</sup> Bruxelles, 10.11.2017 — JOIN(2017) 41 final — COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL intitulée «Améliorer la mobilité militaire dans l'Union européenne».

<sup>(4)</sup> Bruxelles, 28.3.2018 — JOIN(2018) 5 final — COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL relative au plan d'action sur la mobilité militaire.

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation, pour la protection de l'euro contre le faux-monnayage pour la période 2021-2027 (programme Pericles IV)»**

[COM(2018) 369 *final* — 2018/0194(CNS)]

(2018/C 440/34)

Consultation	Commission européenne, 18.6.2018
Base juridique	Article 133 et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	207/0/1

Ayant estimé que le contenu de la proposition est satisfaisant et n'appelle aucun commentaire de sa part, le Comité, lors de sa 537<sup>e</sup> session plénière des 19 et 20 septembre 2018 (séance du 19 septembre 2018), a décidé, par 207 voix pour et 1 abstention, de rendre un avis favorable au texte proposé.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---











ISSN 1977-0936 (édition électronique)  
ISSN 1725-2431 (édition papier)



**Office des publications de l'Union européenne**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**FR**