

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: Les plateformes en ligne et le marché unique numérique — Perspectives et défis pour l'Europe»

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Rapporteur: **M. Thomas McDONOGH**

Consultation	Commission européenne, 25.5.2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	15.11.2016
Adoption en session plénière	14.12.2016
Session plénière n°	521
Résultat du vote	175/0/3
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité accueille favorablement le plan d'action proposé par la Commission européenne, qui prévoit notamment le réexamen des directives relatives aux télécommunications et à la vie privée et aux communications électroniques à la lumière du rôle joué par les services de communication en ligne par le canal de la messagerie par contournement (OTT), un exercice de recensement des mesures volontaires prises par les plateformes qui pourrait donner lieu à l'élaboration d'un document d'orientation, un exercice de collecte d'éléments factuels sur les pratiques interentreprises, le financement de projets relatifs aux données ouvertes et, à terme, une stratégie visant à faciliter et soutenir l'émergence de plateformes compétitives établies dans l'Union européenne.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) souligne que de nombreuses plateformes en ligne constituent des éléments importants de l'économie collaborative, au sujet de laquelle il réaffirme ses conclusions antérieures, en particulier pour ce qui concerne la protection des consommateurs, les salariés et les travailleurs indépendants.

1.3. Le CESE s'inquiète toutefois de ce que l'élaboration des règles et des stratégies au niveau de l'Union européenne ne peut suivre le rythme des évolutions survenant sur les marchés numériques, sans même parler de leur mise en œuvre dans les États membres. Il souhaiterait savoir de quelle manière la coordination entre les différentes parties au sein de la Commission et dans les États membres pourrait être renforcée et quels types de mécanismes seraient utiles.

1.4. Le Comité insiste sur la nécessité de lutter contre le risque de fragmentation et d'adopter une approche cohérente à l'échelle de l'Union européenne, sans quoi la coexistence de règles nationales différentes générera de l'incertitude, compliquera l'expansion des jeunes entreprises et limitera potentiellement la disponibilité des services numériques. Une telle démarche s'impose d'autant plus que certains États membres envisagent déjà, ou sont déjà en train d'introduire, des mesures spécifiques destinées à lutter contre les pratiques commerciales déloyales, ce qui crée un risque de fragmentation du marché unique numérique.

1.5. La communication ne contient pas de propositions spécifiques et avance peu de solutions satisfaisantes. Si quelques solutions sont exposées, les réponses aux vraies grandes questions, concernant l'éventuel préjudice que les plateformes infligeraient à leurs fournisseurs sur certains marchés, sont remises à plus tard.

1.6. La diffusion des plateformes en ligne a procuré d'énormes avantages aux fournisseurs et aux consommateurs, ainsi qu'à l'économie et à nos modes de vie en général. Des problèmes surviennent et surviendront néanmoins; le CESE recommande dès lors de donner une définition plus précise des préjudices les plus graves pour les entreprises et les consommateurs, puis d'y remédier avec efficacité et précision, dans la mesure où ces inquiétudes sont soit communes à toutes les plateformes en ligne, soit spécifiques à un secteur, soit propres à des entreprises individuelles. Il préconise également une coopération transsectorielle et un suivi de l'évolution des plateformes en ligne, de manière à résoudre les problèmes qui se posent au fil du temps.

1.7. Le Comité se réjouit que la Commission ait l'intention d'envisager des mesures pour faciliter le transfert et la portabilité des données entre différentes plateformes en ligne et services informatiques en nuage, pour les utilisateurs professionnels comme les utilisateurs privés.

1.8. Le CESE préconise la mise en place de programmes pour sensibiliser les citoyens de tous les âges et renforcer leurs compétences numériques, étant entendu que ce sont les plus jeunes et les plus âgés qui sont les plus vulnérables. Il serait favorable à la mise en place d'une norme européenne prévoyant une formation systématique en la matière.

1.9. Le CESE demande à la Commission d'évaluer s'il est nécessaire que les plateformes affichent des résumés faciles à consulter afin de préciser clairement lorsqu'une tarification personnalisée est appliquée et de quelle manière elles classent leurs résultats, ainsi que pour permettre l'exercice inconditionnel et simple sur le plan administratif du droit à l'oubli.

1.10. Le CESE se félicite que la Commission ait indiqué qu'elle travaillait avec les plateformes en ligne à un code de conduite destiné à lutter contre les discours haineux en ligne et les contenus préjudiciables aux mineurs. Il estime cependant qu'il convient également de prévoir certaines formes de sanctions à l'encontre des acteurs qui négligent de supprimer ces contenus lorsqu'ils en ont connaissance.

1.11. Le Comité déplore que la Commission ait une nouvelle fois éludé la dimension sociale des plateformes en ligne. Il souligne qu'il y a lieu de définir plus précisément la responsabilité sociale des plateformes à l'égard de leurs collaborateurs, qu'ils soient employés de manière régulière ou qu'ils travaillent dans le cadre de nouvelles formes d'emploi. Il convient d'accorder une attention particulière à ces derniers et d'assurer, pour l'ensemble des travailleurs des plateformes, des conditions de travail équitables, une protection sociale adéquate, la santé et la sécurité au travail, un droit à la formation et à la négociation collective ainsi que des droits syndicaux ⁽¹⁾, en reconnaissant les défis posés par les plateformes en ligne dans le contexte de l'économie collaborative.

1.12. Contrairement à l'analyse de la Commission, qui affirme que le cadre juridique existant est largement suffisant, le Comité préconise un cadre de l'Union européenne en matière de «travail participatif», afin de prévenir l'érosion ou le contournement des salaires minimaux et des réglementations en matière de temps de travail et de sécurité sociale.

1.13. Le Comité invite instamment la Commission à se pencher sur les aspects fiscaux en lien avec l'activité des plateformes en ligne pour lutter contre les pratiques qui font obstacle à des conditions de concurrence équitables.

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1. Dans la communication et le document de travail de ses services qu'elle a récemment publiés, et plus généralement dans le cadre de la stratégie relative au marché unique numérique, la Commission s'emploie à encourager l'innovation déployée par les plateformes en ligne et à favoriser leur mise en concurrence effective, tout en protégeant les droits et la vie privée des consommateurs.

2.2. La communication expose les principaux problèmes recensés lors de l'analyse des plateformes en ligne et définit l'approche que la Commission adoptera à l'avenir à leur égard.

2.3. La communication ne propose pas un catalogue global de nouvelles règles de l'Union européenne concernant les plateformes.

2.4. La Commission propose uniquement d'adopter des mesures réglementaires qui répondent à des problèmes clairement délimités en lien avec une catégorie ou une activité spécifiques de plateforme en ligne, plutôt que d'appliquer des règles préventives qui pourraient nuire à l'innovation.

2.5. La Commission reconnaît que les plateformes en ligne prennent des formes multiples et sont de tailles différentes, et qu'elles sont en évolution constante, ce pourquoi il n'existe pas de consensus sur une définition unique de ces acteurs.

2.6. La Commission considère qu'adopter une approche indifférenciée pour réglementer les plateformes ne serait pas une solution appropriée pour relever les différents défis posés par les divers types de plateforme.

2.7. La Commission admet que le cadre juridique existant est largement suffisant pour réglementer les plateformes, bien qu'il ne relève pas simplement de la compétence d'une instance unique de réglementation.

⁽¹⁾ JO C 71 du 24.2.2016, p. 65.

2.8. La communication prévoit une feuille de route et des principes en vue d'interventions futures:

- **des conditions de concurrence équitables pour les services numériques comparables,**
- **une attitude responsable des plateformes en ligne afin de préserver les valeurs fondamentales,**
- **la transparence et l'impartialité pour conserver la confiance des utilisateurs et préserver l'innovation,**
- **des marchés ouverts et non discriminatoires dans une économie fondée sur les données.**

2.9. La Commission s'efforcera d'uniformiser la situation réglementaire dans le secteur des **télécommunications**, éventuellement au moyen d'une déréglementation et de règles spécifiques pour les prestataires de services de communication par le canal de la messagerie par contournement (OTT).

2.10. La Commission envisagera d'étendre aux services de communications en ligne l'application de la **directive relative à la vie privée et aux communications électroniques**.

2.11. La Commission propose d'imposer aux plateformes de partage de vidéos en ligne de nouvelles obligations en matière de lutte contre les contenus préjudiciables dans le cadre d'une nouvelle **directive «Services de médias audiovisuels»**.

2.12. La Commission évaluera le régime de **responsabilité** des intermédiaires en ligne, notamment les points suivants:

- la nécessité de fournir des orientations sur la responsabilité lorsque des mesures volontaires sont prises pour lutter contre le contenu illicite en ligne,
- la mesure dans laquelle les procédures officielles de notification et d'action sont nécessaires.

2.13. La Commission encouragera davantage les plateformes en ligne à faire des efforts d'**autorégulation** coordonnés à l'échelle de l'Union européenne pour lutter contre les contenus illicites en ligne (et procédera à un examen régulier de l'efficacité de ces mesures).

2.14. Les plateformes en ligne seront encouragées à lutter contre les évaluations en ligne fausses ou trompeuses.

2.15. La Commission définira des principes et fournira des orientations sur l'interopérabilité des identifications électroniques en 2017.

2.16. Les nouvelles propositions relatives au **droit d'auteur**, adoptées récemment par la Commission, visent à parvenir à une plus juste répartition de la valeur générée par la distribution de contenu protégé par ledit droit sur les plateformes en ligne qui y donnent accès.

2.17. Le **règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs** est traité en même temps que la communication à l'examen pour permettre d'appliquer plus efficacement le droit européen de la consommation dans un contexte transnational.

2.18. La Commission a réexaminé les orientations concernant la **directive sur les pratiques commerciales déloyales**, qui doivent être adoptées en même temps que la communication à l'examen. Elle déterminera aussi, au titre du bilan de qualité de la législation de l'Union européenne en matière de consommation et de commercialisation en 2017, dans quelle mesure il peut être nécessaire d'actualiser la réglementation applicable à la protection des consommateurs en ce qui concerne les plateformes.

2.19. La Commission a l'intention de procéder, d'ici au printemps 2017, à un exercice ciblé de collecte d'éléments factuels sur les pratiques **interentreprises** observées dans l'environnement des plateformes en ligne, afin de déterminer «si une action supplémentaire de l'Union européenne s'impose».

2.20. La Commission prévoit d'examiner les obstacles potentiels à un marché unique européen des données qui peuvent résulter d'incertitudes juridiques concernant la propriété et l'exploitabilité, ou l'accessibilité, des données; elle envisagera aussi, au titre de l'**initiative «libre circulation des données»** prévue pour la fin 2016, des mesures pour faciliter le transfert et la portabilité des données.

3. Observations générales

3.1. Une économie numérique dynamique sera essentielle pour l'Europe si celle-ci veut percer le plafond de croissance annuelle de son PIB, bloquée à 1,5 %, dans les dix années à venir (voir le rapport du Conseil du programme mondial pour l'Europe du Forum économique mondial).

3.2. Les entreprises exploitant des plateformes en ligne comptent maintenant parmi les plus lucratives et les plus influentes de la planète, et leur importance dans l'économie mondiale continuera de croître.

3.3. L'Union européenne ne représente que 4 % de la capitalisation boursière totale des plateformes en ligne ⁽²⁾.

3.4. La cinquantaine de grands opérateurs européens de commerce électronique sont soumis à vingt-huit cadres réglementaires nationaux distincts, alors que les six plus grands opérateurs du marché américain et les trois géants du marché chinois sont régis par un cadre réglementaire unique ⁽³⁾.

3.5. Les questions relatives aux plateformes en ligne ont rendu pressante la nécessité d'agir au niveau des États membres et ont accru la fragmentation.

3.6. L'harmonisation du droit des contrats et de la protection des consommateurs sont d'une importance capitale pour le développement pérenne et l'expansion des plateformes en ligne.

3.7. Le Comité demande instamment de focaliser l'attention sur les initiatives législatives et non législatives qui doivent être déposées avant la fin 2016 pour créer un marché unique numérique pleinement intégré. Les années 2016 et 2017 détermineront pour l'Europe sa capacité à établir une feuille de route numérique au service de la compétitivité et de la croissance, ou son glissement vers la médiocrité numérique.

3.8. La communication relève un certain nombre de secteurs dans lesquels la Commission a connaissance d'un problème mais n'expose pas d'éléments concrets permettant de déterminer les mesures qu'il conviendrait de prendre, le cas échéant. Il s'agit en premier lieu des questions relatives aux relations interentreprises. Elle propose de consacrer six mois à de nouvelles études avant de prendre une décision au printemps 2017.

3.9. Le Comité attend un autre débat important pour le début de l'année prochaine, lorsque la Commission présentera les conclusions de ses travaux de recherche en la matière.

3.10. Une réglementation excessive ou rigide minerait la contribution positive qu'apportent les plateformes en ligne à l'économie numérique au sein de l'Union européenne, et les changements de réglementation ne devraient pas être réalisés aux dépens de la protection des consommateurs et des travailleurs.

3.11. Des conditions de concurrence équitables pour les services numériques comparables au sein d'un marché unique numérique ne doivent pas avoir d'effet défavorable sur les recettes fiscales, ni faciliter une nouvelle érosion de l'assiette pour l'impôt sur les sociétés en permettant aux entreprises d'acquitter leurs impôts dans une juridiction donnée, même lorsque qu'elles créent de la valeur ailleurs. Les impôts sur les bénéfices doivent être payés là où se déroule l'activité économique considérée.

4. Observations particulières

4.1. La Commission décrit les plateformes comme des marchés que l'on qualifie généralement de bifaces ou multifaces, dans lesquels les utilisateurs sont réunis par un opérateur de plateforme qui facilite leurs interactions.

4.2. Cependant, la liste établie par la Commission elle-même, qui va des médias sociaux aux moteurs de recherche, en passant par les systèmes de paiement et les plateformes publicitaires, exclut les plateformes traditionnelles qui sont désormais présentes en ligne, mais couvre pourtant certaines plateformes numériques qui ne sont pas multifaces.

⁽²⁾ COM(2016) 288 final

⁽³⁾ Voir la note 1 de bas de page.

4.3. En outre, les plateformes fournissant de la main-d'œuvre, qui sont de plus en plus nombreuses, ne figurent pas sur la liste établie par la Commission. Celle-ci ne permet donc pas de répondre aux problèmes spécifiques de ces acteurs, en particulier en matière de travail décent et de protection sociale adéquate. Pour garantir que les droits des travailleurs et les normes de travail ne sont pas contournés et que ces dernières sont effectivement appliquées, le CESE préconise l'adoption de mesures législatives portant sur les droits en matière d'emploi et la protection des travailleurs en ligne et des collaborateurs de plateformes, en particulier ceux qui occupent de nouvelles formes d'emploi⁽⁴⁾. Il s'agirait de définir les collaborateurs de plateformes en ligne comme des travailleurs, de leur reconnaître par défaut une relation de travail, de garantir leur droit à l'égalité de traitement par rapport à un emploi classique et d'assurer la mise en œuvre effective de ces dispositions (par exemple appJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, Mylittlejob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Il y a un fort avantage au premier arrivant et il peut devenir difficile de concurrencer les plateformes qui parviennent à exploiter des effets de réseau, lesquelles peuvent également devenir des partenaires commerciaux incontournables pour les entreprises.

4.5. La plateforme de règlement en ligne des litiges pourrait être utilisée pour le règlement extrajudiciaire des litiges entre entreprises, mais il convient avant tout de garantir la mise en œuvre effective du mécanisme de règlement en ligne des litiges entre entreprises et consommateurs.

4.6. La crainte de représailles commerciales de la part des plateformes en ligne dont ils dépendent peut dissuader des plaignants de contacter les autorités de concurrence. Le Comité recommande d'adopter de nouvelles mesures pour protéger les plaignants sur ces marchés.

4.7. Les créateurs de sites internet et les fournisseurs de services internet qui les hébergent exercent souvent leurs activités en dehors de l'Europe ou cachent leur identité. Conçues à l'origine pour cibler les fournisseurs de services internet qui hébergent des sites internet proposant du contenu piraté, les injonctions faites à ces fournisseurs de bloquer le contenu illicite peuvent être un instrument précieux à la disposition des titulaires de droits, et les ordres de blocage de sites internet peuvent être utilisés, et l'ont d'ailleurs été, dans la lutte pour la protection des marques et des consommateurs contre la vente en ligne de contrefaçons.

4.8. La force des marchés américains de capital-risque, par rapport à ceux de l'Union européenne, représente une incitation supplémentaire, pour les entreprises émergentes, à s'installer aux États-Unis.

4.9. L'acquisition d'entreprises au faible chiffre d'affaires n'est pas couverte par les exigences de notification actuellement en vigueur, même lorsque la société achetée détient des données ayant une valeur commerciale ou recèle un potentiel de marché conséquent. Le régime en vigueur en matière de contrôle des fusions pourrait être modifié en complétant les seuils fondés sur le chiffre d'affaires par des exigences de notification supplémentaires sur la base du volume des transactions.

4.10. Les autorités de concurrence pourraient recourir davantage à des mesures provisoires et imposer des délais pour accélérer les mesures d'application de la loi sur les marchés en mutation rapide.

4.11. Les plateformes en ligne demandent souvent à leurs utilisateurs de leur fournir diverses informations qui ne sont pas en lien direct avec le contenu de la plateforme concernée, les obligeant à souscrire à des conditions générales qu'ils n'accepteraient pas en temps normal mais auxquelles ils doivent consentir pour pouvoir utiliser le service de la plateforme.

4.12. Les données à caractère personnel constituent la monnaie d'échange du marché numérique actuel, mais beaucoup de consommateurs semblent inconscients du fait qu'ils troquent leurs données à caractère personnel contre un accès à nombre de services prétendument gratuits et que leurs données peuvent être vendues ou partagées avec des tiers. En outre, indépendamment des mesures de protection des consommateurs existantes ou prévues, l'utilisation de l'internet et la protection de la vie privée sont, d'un point de vue technique, des enjeux contradictoires puisqu'il existe toujours la possibilité que des spécialistes très qualifiés réussissent à accéder à pratiquement toutes les données. Il est donc nécessaire de faire également prendre conscience à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur âge — les plus jeunes et les plus âgés étant les plus vulnérables — de l'existence de telles menaces.

Bruxelles, le 14 décembre 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 54.