



### Sommaire

#### I Résolutions, recommandations et avis

##### AVIS

##### Comité économique et social européen

##### 522<sup>e</sup> session plénière du CESE des 25 et 26 janvier 2017

2017/C 125/01	Avis du Comité économique et social européen sur les «Menaces et obstacles au marché unique» (avis d'initiative) . . . . .	1
2017/C 125/02	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 — Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux» [COM(2016) 127 final] . . . . .	10

#### III Actes préparatoires

##### COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

##### 522<sup>e</sup> session plénière du CESE des 25 et 26 janvier 2017

2017/C 125/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les droits d'auteur dans le marché unique numérique» [COM(2016) 593 final — 2016/0280 (COD)], sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radio» [COM(2016) 594 final — 2016/0284 (COD)] et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certaines utilisations autorisées d'œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information» [COM(2016) 596 final — 2016/0278 (COD)] . . . . .	27
---------------	---	----

2017/C 125/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de certification européen pour les équipements d'inspection/filtrage utilisés aux fins de la sûreté aérienne» [COM(2016) 491 <i>final</i> – 2016/0236 (COD)] . . . . .	34
2017/C 125/05	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil» [COM(2016) 468 <i>final</i> — 2016/0225(COD)] . .	40
2017/C 125/06	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte)» [COM(2016) 411 <i>final</i> — 2016/019 (CNS)] . . . . .	46
2017/C 125/07	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 — Connectivité pour un marché unique numérique compétitif — Vers une société européenne du gigabit» [COM(2016) 587 <i>final</i> ] . . . . .	51
2017/C 125/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (refonte)» [COM(2016) 590 <i>final</i> – 2016/0288 (COD)] . . . . .	56
2017/C 125/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques» [COM (2016) 591 <i>final</i> — 2016/0286 (COD)] . . . . .	65
2017/C 125/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014 en ce qui concerne la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales» [COM(2016) 589 <i>final</i> — 2016/0287 (COD)] . . . . .	69
2017/C 125/11	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 — Un plan d'action pour la 5G en Europe» [COM(2016) 588 <i>final</i> ] . . . . .	74
2017/C 125/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de l'Union européenne au partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne (PRIMA) entrepris conjointement par plusieurs États membres» [COM(2016) 662 <i>final</i> — 2016/0325 (COD)] . . . . .	80

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

522<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 25 ET 26 JANVIER 2017

**Avis du Comité économique et social européen sur les «Menaces et obstacles au marché unique»**

(avis d'initiative)

(2017/C 125/01)

Rapporteur: **Oliver RÖPKE**

Décision de l'assemblée plénière	21.1.2016
Base juridique	Article 29, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section spécialisée «Marché unique, production et consommation»
Adoption en section spécialisée	13.1.2017
Adoption en session plénière	25.1.2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	166/62/8

### 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le marché unique est une réalisation de première importance et représente un élément essentiel du processus d'intégration européenne. Il devait être la pierre angulaire de la prospérité en Europe. La création de l'euro et les accords de Schengen ont été des choix décisifs pour l'achèvement du marché unique. Tous deux subissent néanmoins — parfois en raison d'intérêts nationaux à court terme — des pressions croissantes et sont de plus en plus souvent remis en question par une partie non négligeable des citoyens européens, du fait en partie d'inquiétudes réelles de leur part.

1.2. Le Comité économique et social européen (CESE) s'est toujours prononcé en faveur du renforcement de la libre circulation des biens, des services, des capitaux, des paiements et des personnes, ainsi que de la recherche de l'équilibre nécessaire entre les politiques économique, sociale et environnementale. Il convient donc de continuer à faire progresser la convergence économique et sociale entre les États membres.

1.3. Si l'on veut poursuivre le développement du marché unique, il faut lever les barrières inutiles afin de garantir la croissance, l'emploi, la prospérité à long terme et une économie sociale de marché hautement compétitive. Il s'agit en particulier des obstacles au marché tels que les lacunes dans la reconnaissance des qualifications et des diplômes, les restrictions techniques sur le terrain, les obstacles réglementaires dus aux différences dans les législations nationales ou l'insuffisante coordination des solutions d'administration en ligne à l'échelle de l'Union européenne (UE).

1.4. Le CESE est préoccupé du fait que le marché unique de l'UE n'ait guère progressé depuis la crise financière. Dans la zone euro, l'activité économique a même reculé de 1,6 % entre 2008 et 2015. À l'inverse, d'autres espaces économiques tels que l'Australie, les États-Unis ou le Japon ont largement distancé l'UE pour ce qui est de la demande intérieure et de la croissance. Par conséquent, des efforts vigoureux sont nécessaires pour permettre à l'Europe de se rapprocher de nouveau des objectifs de la stratégie Europe 2020.

1.5. Le CESE souligne une fois de plus l'importance de la mobilité transfrontière pour les entreprises et les travailleurs. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'une partie non négligeable de la population ne soutient manifestement plus les principes du marché unique. Une des raisons à cela est l'augmentation du risque de pratiques déloyales et illicites persistantes dans les prestations transfrontières de services. Un risque élevé d'abus sape considérablement la confiance des travailleurs et des entreprises honnêtes dans le marché unique.

1.6. Il convient de lutter fermement contre ces tendances et de garantir une concurrence équitable, également dans l'intérêt des entreprises. Un fonctionnement adéquat du marché unique présuppose le respect des législations européennes et nationales dans le cadre des activités transfrontières. C'est la raison pour laquelle la majorité des membres du Comité soutient tous les efforts déployés en vue de mettre également en pratique la demande du président Juncker de rémunérer de manière identique, dans l'Union européenne, un même travail effectué au même endroit.

1.7. Le marché unique repose certes sur une solide base sociale, qui s'appuie sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et sur le droit dérivé de l'Union, mais il conviendrait de réfléchir à un meilleur équilibre entre libertés du marché économique et droits sociaux fondamentaux dans le droit primaire, afin de répondre au malaise de nombreuses personnes qui estiment que leurs intérêts et leurs besoins sociaux sont de moins en moins garantis au sein du marché unique.

1.8. Sur le principe, le CESE se réjouit que l'efficacité du droit de l'Union fasse l'objet d'un examen. Cette initiative pourrait jouer un rôle important dans la réduction des charges administratives inutiles qui sont liées à la disparité des règles nationales ou régionales dans le même domaine. C'est précisément dans l'intérêt des petites et moyennes entreprises (PME) qu'il conviendrait d'examiner la nécessité d'une législation harmonisée. Le CESE réaffirme cependant que des normes élevées de protection des consommateurs ne constituent pas un fardeau inutile.

1.9. Le CESE a la conviction que le marché unique numérique, compte tenu de son immense potentiel de croissance, devrait faire partie des priorités politiques. Les incertitudes juridiques qui existent dans les domaines de l'emploi, de l'économie et des consommateurs doivent être analysées et supprimées rapidement. La Commission européenne devrait mettre en place un cadre juridique clair régissant les nouvelles formes d'économie et les nouveaux modèles économiques présents sur le marché unique, tels que les différentes formes de l'économie du partage, en vue de combler les lacunes de la réglementation. La législation en vigueur dans ce domaine doit alors être pleinement respectée et il convient de garantir notamment les droits des consommateurs et des travailleurs ainsi qu'une concurrence équitable.

1.10. La mise en place d'une union des marchés des capitaux doit également rester une priorité, dans la mesure où l'allocation plus efficace des fonds propres qui l'accompagne peut avoir des conséquences positives tant pour l'économie que pour l'emploi ou les consommateurs. Un certain nombre de développements récents, tels que le Brexit, ne peuvent retarder inutilement ou compromettre la mise en œuvre de ces projets.

1.11. Le CESE réaffirme sa conviction selon laquelle les lacunes en matière de politique fiscale génèrent une concurrence déloyale au sein du marché unique. Il soutient en conséquence les travaux menés en vue de parvenir à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, des déclarations pays par pays ainsi que les efforts déployés actuellement pour lutter contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux. La mise en place d'un taux minimal commun pour l'impôt sur les sociétés pourrait constituer un complément utile de ces initiatives et mettre un terme à la course au taux d'imposition le plus bas.

1.12. Les services publics, également désignés sous le terme de services d'intérêt général, jouent un rôle majeur dans le cadre de l'économie sociale de marché et sont d'une importance essentielle pour la population. Les services d'intérêt général ont leur place parmi les valeurs partagées de l'UE et participent à la promotion de la cohésion sociale et territoriale.

1.13. Il y a lieu de tenir compte de ce rôle de promotion de la cohésion sociale et territoriale dans le cadre des «principes et conditions» que l'UE peut établir pour ces services. Dans le contexte des réformes prévues au sujet de la directive sur les services, le CESE rappelle l'existence du protocole n° 26 du traité sur l'Union européenne portant sur les services d'intérêt général, qui accorde aux autorités nationales, régionales et locales des États membres un large pouvoir discrétionnaire en la matière.

1.14. Dans le cadre des marchés publics, différentes mesures s'imposent afin de lutter contre les pratiques déloyales qui consistent à exercer des pressions pour faire baisser les offres en dessous d'un niveau équitable ou, dans certains cas, à ne pas respecter les exigences en matière de salaire minimum en vigueur dans les dispositions juridiques et les pratiques nationales, et qui finissent souvent par aboutir à d'importants surcoûts. Il convient tout particulièrement d'assurer la transparence au sujet du prix et du service de la meilleure offre, et des éventuels dépassements de coûts qui peuvent se produire ultérieurement. L'objectif doit être de privilégier le principe du «mieux-disant» par rapport à celui du «moins-disant».

## 2. Les défis à relever par le marché unique

2.1. L'intégration européenne doit poursuivre l'objectif de réaliser l'équilibre nécessaire entre les politiques économique, sociale et environnementale. La libre circulation des biens, des services, des capitaux, des paiements et des personnes doit s'accompagner du respect des droits sociaux fondamentaux intégrés aux traités de l'Union européenne grâce à la charte des droits fondamentaux. Les droits sociaux fondamentaux doivent être appliqués en pratique dans le marché unique. Dans le même temps, tout obstacle inutile persistant au sein du marché unique devrait être supprimé afin de garantir la prospérité à long terme et une économie sociale de marché hautement compétitive.

2.2. Le CESE a affirmé à différentes reprises, et tout dernièrement dans son avis intitulé «Améliorer le marché unique»<sup>(1)</sup>, que celui-ci est une pièce maîtresse de l'intégration européenne et qu'il a la capacité d'offrir des avantages concrets et de générer une croissance durable pour les économies de l'Union européenne.

2.3. Le marché unique est un accomplissement majeur, qui devrait constituer le socle de la prospérité en Europe. L'introduction de la monnaie unique dans la zone euro et les accords de Schengen ont été des tournants décisifs dans la réalisation d'un marché unique commun. Toutefois, ils se trouvent actuellement soumis à de graves pressions qui illustrent à quel point les intérêts des États membres de l'Union divergent. De fait, les processus décisionnels et la surveillance demeurent, dans une certaine mesure, du ressort de l'échelon national.

2.4. Le CESE prend acte du fait qu'il existe encore des barrières importantes sur le marché, sous la forme d'une reconnaissance inadéquate des qualifications et des diplômes, d'une division des programmes d'études, de restrictions techniques locales, d'obstacles réglementaires dus principalement au morcellement du marché unique en raison des différents cadres juridiques nationaux, de formalités administratives telles que le respect des règles fiscales et douanières nationales, ainsi que d'une insuffisance de services d'administration en ligne et d'un manque de coordination des systèmes connexes à l'échelon européen.

2.5. La Commission cherche à mettre en œuvre une harmonisation complète dans certains domaines, ce qui peut avoir pour conséquence de réduire le niveau de protection qui existe dans certains États membres. Le CESE souligne qu'il s'est opposé à ces mesures dans un certain nombre d'avis. Une harmonisation complète, dans les domaines où elle est recherchée par la Commission, doit être obtenue tout en préservant le niveau de protection déjà en place.

2.6. Dans les États membres, les citoyens ont de plus en plus le sentiment que non seulement l'Europe ne s'efforce guère de protéger les normes sociales et les revenus, mais qu'elle ne parvient pas non plus à garantir une fiscalité et des charges sociales équitables. Le marché unique a une solide dimension sociale qui repose sur le TFUE ainsi que sur le droit dérivé de l'Union européenne, mais il conviendrait d'essayer d'améliorer l'équilibre entre libertés économiques du marché et droits sociaux fondamentaux.

2.7. Les mesures présentées au titre du socle européen des droits sociaux devraient refléter les principes fondateurs de l'Union et s'appuyer sur la conviction que le développement économique devrait se traduire par une cohésion et un progrès social accrus, et que, tout en assurant des filets de sécurité appropriés, conformément aux valeurs européennes, la politique sociale devrait également être considérée comme un facteur productif.

2.8. Malgré les nombreuses réalisations de la politique de cohésion de l'UE, l'on est encore loin d'une véritable convergence économique et sociale entre États membres et il existe de grandes différences en matière de salaires et de normes sociales. Les salaires bas actuellement en vigueur dans certains États membres trouvent leur origine dans les évolutions historiques et la diversité naturelle du vaste marché intérieur européen, et reflètent les niveaux de la productivité locale et de nombreux autres facteurs, dont les intérêts des investisseurs. Malgré cela, il convient d'accorder une attention plus grande au dumping social, qui devrait être défini comme une pratique déloyale et illicite consistant à ne pas respecter les règles en matière de rémunération du travail ou de paiements des assurances sociale et de santé, permettant ainsi d'acquérir un avantage déloyal par rapport à ses concurrents<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 177 du 18.5.2016, p. 1.

<sup>(2)</sup> *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?* (Dumping social: slogan politique ou menace des normes en matière de travail?), Magdalena Bernaciak, étude de 2012, Institut syndical européen (ETUI).

2.9. Depuis le début de la crise financière, au cours de la période allant de 2008 à 2015, le marché unique européen a enregistré une croissance qui, en s'établissant à 0,4 %, a été quasi nulle en termes réels. Le marché unique a même reculé de 1,6 % dans la zone euro. La plupart des autres régions économiques ont largement distancé l'Union européenne sur le plan de la demande intérieure (par exemple l'Australie avec un taux de + 17,9 %, les États-Unis avec + 8,8 % et le Japon avec + 3,8 %) <sup>(3)</sup>. Les mesures visant à relancer la demande au sein du marché unique, telles que le plan d'investissement européen dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques, n'ont pas encore produit l'effet escompté.

2.10. Le CESE s'inquiète du fait que les objectifs sociaux et en matière d'emploi de la stratégie Europe 2020, fondée sur une croissance intelligente, durable et inclusive, ne puissent être réalisés <sup>(4)</sup>. La récession économique, la lenteur avec laquelle des réformes structurelles importantes sont mises en œuvre et l'anémie de la demande dans le marché unique ont jusqu'à présent produit l'effet inverse: le taux d'emploi a chuté de 70,3 % en 2008 à 69,2 % en 2014. Il devrait toutefois remonter à 75 % en 2020. Au lieu d'une réduction de 20 millions d'individus d'ici 2020, le nombre de personnes concernées par la pauvreté et l'exclusion sociale a augmenté de 4,9 millions en 2014. En outre, fin 2015, l'Union européenne comptait plus de 6 millions de chômeurs de plus qu'avant la crise.

2.11. L'éducation constitue un autre aspect important de la stratégie Europe 2020. Le CESE se félicite de la baisse de la proportion de la population abandonnant prématurément ses études ou sa formation, qui est passée de 14,2 % en 2008 à 11 %. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur s'est également améliorée, passant de 31,3 à 38,7 % entre 2008 et 2015. Le CESE se félicite que la Commission, dans sa stratégie sur les compétences, souligne qu'un niveau de qualification élevé est indispensable si l'on veut attirer des entreprises et créer de nouveaux emplois.

2.12. La décision prise par le Royaume-Uni de quitter l'Union européenne représente un défi majeur pour le marché unique européen. Le CESE préconise que les futures négociations soient fondées sur le respect de l'ensemble des principes et valeurs qui sous-tendent le marché unique.

### 3. Observations particulières

#### 3.1. Travail indépendant et mobilité des travailleurs dans le marché unique

3.1.1. La mobilité de la main-d'œuvre peut être importante pour que les entreprises aient accès à une main-d'œuvre qualifiée, ainsi que pour les travailleurs indépendants et les salariés, pour qui elle représente des opportunités de trouver des emplois de bonne qualité, d'acquérir de nouvelles qualifications et de bénéficier de bonnes conditions de travail. Toutefois, il existe encore des obstacles.

3.1.2. Une étude sur les obstacles et les coûts <sup>(5)</sup> indique qu'outre les économies qu'ils occasionnent aux services administratifs, aux citoyens et aux entreprises, les services d'administration en ligne interopérables devraient avoir une incidence particulièrement importante en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre. Améliorer la reconnaissance des diplômes professionnels est crucial pour permettre aux entreprises et aux travailleurs de franchir les frontières.

3.1.3. Dans son avis sur le thème de «L'abus du statut de travailleur indépendant» <sup>(6)</sup>, le CESE a déjà signalé que les faux emplois indépendants pouvaient entraîner différents abus: de la fraude aux cotisations sociales, en passant par la fraude fiscale et par le contournement du droit du travail, jusqu'au travail non déclaré, et qu'ils devraient donc être supprimés. Le CESE se félicite de la plateforme européenne déjà établie au sujet du travail non déclaré, qui est un pas dans la bonne direction <sup>(7)</sup>.

3.1.4. L'objectif de cette plateforme est de prévenir et de décourager le travail non déclaré grâce à l'amélioration de la coopération entre les autorités nationales des États membres chargées de faire appliquer la législation, telles que les inspections du travail et les autorités fiscales et de sécurité sociale. Cette coopération comprend l'échange de bonnes pratiques en matière de mesures de prévention et de dissuasion, pour définir des principes communs d'inspection des employeurs, favoriser l'échange de personnel et les actions de formation commune, et faciliter les actions conjointes de contrôle.

<sup>(3)</sup> Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières, base de données Ameco.

<sup>(4)</sup> Communication de la Commission européenne intitulée «Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», 3 mars 2010, COM(2010) 2020 final.

<sup>(5)</sup> *Reducing costs and barriers for businesses in the single market* (Diminuer les coûts et les obstacles auxquels les entreprises sont confrontées au sein du marché unique), étude pour la commission IMCO du Parlement européen, direction générale des politiques internes.

<sup>(6)</sup> JO C 161 du 6.6.2013, p. 14.

<sup>(7)</sup> COM(2014) 221 final — Décision du Parlement européen et du Conseil établissant une plateforme européenne dans l'objectif de renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré.

3.1.5. De nombreux travailleurs sont aujourd'hui engagés comme «prestataires de services indépendants» et non plus comme salariés, comme c'était le cas auparavant. Ces personnes ne disposent d'aucun contrat de travail car elles agissent pour compte propre dans le cadre de leur activité indépendante. Dans la plupart des cas, il n'est pas nécessaire de respecter le droit du travail national dans une relation professionnelle de cette nature. Des critères clairs et contraignants doivent être utilisés pour établir si une personne est en fait salariée ou réellement indépendante. C'est pourquoi le CESE a émis des critiques au sujet de la proposition de directive relative aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée présentée par la Commission, qu'il considère comme n'étant «pas suffisamment aboutie»<sup>(8)</sup>. Cette situation fait peser une pression particulière sur les microentreprises, les PME et les véritables travailleurs indépendants.

### 3.2. *Le marché unique et le détachement de travailleurs*

3.2.1. La directive de 1996 instaure un cadre réglementaire à l'échelle de l'UE afin d'assurer un équilibre juste et équitable entre les objectifs consistant à promouvoir et faciliter la prestation transfrontière de services, à protéger les travailleurs détachés et à garantir des conditions de concurrence équitables entre prestataires étrangers et locaux.

3.2.2. La directive d'exécution de 2014<sup>(9)</sup> prévoit des instruments nouveaux et renforcés pour combattre et sanctionner le contournement, la fraude et les abus, de manière à compléter la directive 96/71/CE et contribuer ainsi à un cadre complexe plus efficace régissant le détachement de travailleurs.

3.2.3. Le CESE a récemment adopté un avis distinct au sujet de la proposition de la Commission en vue d'une révision ciblée de la directive relative au détachement des travailleurs, qui formule des observations sur les principales modifications et propositions<sup>(10)</sup> sur la base de l'appel lancé par le président Juncker dans ses orientations politiques pour la prochaine Commission: «Dans notre Union, un même travail effectué au même endroit devrait être rémunéré de manière identique»<sup>(11)</sup>.

3.2.4. Dans son avis sur «Une mobilité des travailleurs plus équitable au sein de l'Union européenne»<sup>(12)</sup>, le CESE a invité instamment la Commission à se pencher sur les pratiques déloyales qui conduisent au dumping social. Il devient de plus en plus urgent de résoudre ce problème, car des exemples concrets tirés de l'expérience des États membres montrent que le risque de dumping social et salarial est considérablement plus élevé dans des contextes transnationaux. La Caisse autrichienne des congés payés et de dédommagement pour les ouvriers du bâtiment (BUAK)<sup>(13)</sup> a signalé que sur les 7 238 entreprises nationales qu'elle avait contrôlées en 2015, 38 étaient soupçonnées de sous-payer leurs employés au regard de la loi autrichienne relative à la lutte contre le dumping social et salarial, soit un pourcentage de 0,53 % d'entreprises qui pourraient s'adonner à de telles pratiques. Au cours de la même période, 1 481 entreprises exerçant des activités en Autriche mais établies dans d'autres pays de l'UE ont été soumises à des contrôles et 398 d'entre elles ont été soupçonnées de sous-payer leurs employés, c'est-à-dire de pratiquer un dumping salarial. Ce chiffre correspond, lui, à un pourcentage de 26,87 %.

3.2.5. Ainsi, dans les entreprises étrangères qui exercent des activités transfrontières et emploient des travailleurs détachés, la probabilité de dumping salarial est cinquante fois plus élevée que dans les établissements locaux. Il s'agit là d'un signal d'alerte concernant le (dys)fonctionnement du marché unique. Le risque élevé d'abus sape considérablement la confiance des travailleurs européens dans le marché unique.

3.2.6. Un autre problème constaté est celui du détachement fictif de travailleurs. Les cas de détachements fictifs, à savoir les abus commis au moyen de fausses attestations de détachement A1, illustrent bien les problèmes que pose la délivrance de certificats, d'attestations ou de documents analogues par les autorités ou organismes publics. Il devient ainsi de plus en plus difficile, pour les microentreprises, les PME et les travailleurs qualifiés, de résister à des concurrents qui agissent de façon déloyale. Il y a donc lieu de mettre un terme au détachement fictif de travailleurs.

3.2.7. La Commission a récemment proposé de modifier le règlement (CE) n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Le CESE adoptera un avis distinct conformément à la demande de la Commission, laquelle espère le développement d'un système modernisé de coordination de la sécurité sociale en phase avec la réalité sociale et économique dans les États membres et qui respecte les principes du droit de l'Union, en particulier en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination.

<sup>(8)</sup> JO C 458 du 19.12.2014, p. 19.

<sup>(9)</sup> Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI») (JO L 159 du 28.5.2014, p. 11).

<sup>(10)</sup> JO C 75 du 10.3.2017, p. 81.

<sup>(11)</sup> Allocution d'ouverture de la session plénière du Parlement européen à Strasbourg, le 15 juillet 2014.

<sup>(12)</sup> JO C 264 du 20.7.2016, p. 11.

<sup>(13)</sup> Caisse autrichienne des congés payés et de dédommagement pour les ouvriers du bâtiment (BUAK), statistiques annuelles pour 2015.

3.2.8. Le CESE prend acte de la proposition relative au passeport de services (ou carte d'identité de services) qui devrait supprimer la nécessité de formuler plusieurs demandes concernant des informations et des documents déjà fournis à l'État membre d'origine, en créant un répertoire électronique commun de documents. Le CESE s'oppose à toute atteinte au principe du pays de destination. Il élaborera un avis distinct sur cette question.

### 3.3. Programmes REFIT et «Mieux légiférer»

3.3.1. De manière générale, il y a lieu de se réjouir de toute mesure visant à contrôler l'efficacité du droit de l'Union. Un accord interinstitutionnel conclu entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen peut représenter à cet égard une démarche utile en vue d'atteindre plus facilement l'objectif de simplifier la législation européenne et de la rendre plus efficace. Il convient cependant de veiller, dans le contexte de cette collaboration, à ce que les règles juridiques de l'Union qui sont utiles du point de vue des politiques sociales ou économiques soient préservées et non remises en question.

3.3.2. Les PME sont touchées tout autant que les consommateurs et les travailleurs. Conformément au principe de la «priorité aux PME» (*Think Small First*), il est particulièrement important d'éviter à celles-ci des charges inutiles. Une politique de protection des consommateurs qui repose sur un niveau élevé de protection, conformément à l'article 169 du TFUE, est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur.

3.3.3. Le programme REFIT pourrait lui aussi jouer un rôle important dans la réduction des charges réglementaires qui sont appliquées aux mêmes domaines en raison de différentes dispositions régionales. L'harmonisation des dispositions juridiques permettrait de réduire considérablement les coûts et de stimuler la croissance dans les régions de l'UE grâce à la suppression de ces barrières. Elle devrait donc faire l'objet d'un examen de faisabilité.

3.3.4. De nombreux actes législatifs, qui seront réexaminés dans le cadre du programme REFIT visant à diminuer la bureaucratie, portent sur des règles juridiques qui protègent les normes visant les salariés et les consommateurs, et qui procurent de ce fait des avantages notables du point de vue des politiques sociales et économiques. Le CESE réaffirme que les normes élevées de protection des consommateurs ne sont pas un fardeau inutile.

3.3.5. Le CESE renvoie à son avis du 14 décembre 2014 <sup>(14)</sup> et rappelle sa position selon laquelle une réglementation intelligente ne dispense pas de respecter la réglementation relative à la protection des citoyens, consommateurs et travailleurs, ainsi que celle relative aux normes d'égalité entre femmes et hommes ou celle relative aux normes environnementales. En outre, si le principe de la «priorité aux PME» n'a pas pour but d'exempter les microentreprises et les PME de la législation, celle-ci doit toutefois tenir compte de leurs intérêts et de leurs besoins.

3.3.6. Il est tout à fait incompréhensible que la Commission ait refusé de donner suite à l'initiative législative prévue concernant les salons de coiffure, alors même qu'il existe à ce sujet un accord entre les partenaires sociaux européens. La démarche de la Commission est contraire aux principes et aux valeurs du dialogue social, qui respecte le principe de la représentativité, et elle témoigne d'une prodigieuse étroitesse de vue, attendu que des carences dans la réglementation relative à la santé sur le lieu de travail sont susceptibles d'entraîner des maladies professionnelles et, partant, d'occasionner des coûts considérables tant pour les entreprises que pour le secteur public.

3.3.7. Le CESE attire l'attention sur la déclaration commune des partenaires sociaux européens au sujet d'une relance du dialogue social fondée sur les résultats des travaux des groupes thématiques, qui mentionne l'interaction entre le dialogue social européen et l'approche intitulée «Mieux légiférer».

3.3.8. Le CESE se félicite du lancement d'un dialogue dans le cadre de la plateforme REFIT récemment créée. Outre l'objectif de simplifier les conditions pour mener des activités commerciales et de sauvegarder les normes de protection des travailleurs, tant la Commission que les experts de la plateforme doivent veiller, dans leurs efforts visant à simplifier la législation de l'UE, à la protection des droits des consommateurs.

### 3.4. L'économie numérique, les nouvelles formes d'économie et les nouveaux modèles d'entreprise

3.4.1. Le marché unique numérique doit constituer une priorité, étant donné les avantages qui peuvent être escomptés si ce projet vient à être achevé. La hausse du produit intérieur brut qui en résulterait est estimée à 415 milliards d'EUR par an <sup>(15)</sup>.

<sup>(14)</sup> JO C 230 du 14.7.2015, p. 66.

<sup>(15)</sup> Étude intitulée *Reducing costs and barriers for businesses in the single market* (Diminuer les coûts et les obstacles auxquels les entreprises sont confrontées au sein du marché unique).



3.4.2. Le CESE partage l'avis de la Commission quant à la nécessité d'analyser et de traiter les incertitudes juridiques dans les domaines de l'emploi, de l'économie et de la consommation. Ce faisant, il sera nécessaire de prendre en considération la garantie des normes existantes en matière de travail, de politiques sociales et de protection des consommateurs, ainsi que d'un cadre juridique fiable pour les entreprises. Il ne devrait pas y avoir de règles différentes pour l'univers du «tout-numérique» et pour le monde «non numérique» sur le marché unique numérique. La Commission devrait fournir des normes juridiques qui pourraient être utilisées pour le marché unique, qu'il soit numérique ou non.

3.4.3. Dans son avis sur le blocage géographique injustifié <sup>(16)</sup>, le CESE se félicite de la proposition de règlement sur le sujet, tant pour les entreprises que pour les consommateurs, car elle constitue un élément clé de la stratégie pour un marché unique numérique. Ce n'est toutefois qu'une légère avancée qui ne changera pas la donne. Il convient de mettre un terme à la pratique du blocage géographique, c'est-à-dire la discrimination des consommateurs concernant leur accès à des services en ligne sur la base de leur lieu de résidence, de la zone géographique de leur adresse internet ou de leur nationalité. La redirection des consommateurs vers un site web local pratiquant des tarifs plus élevés constitue également une discrimination dans le cadre du marché unique. Le CESE étudiera les conclusions du Conseil «Compétitivité» de novembre 2016 sur l'orientation générale du texte proposé, en soulignant clairement la nécessité de faire la distinction entre la discrimination par les prix et la différenciation des prix.

3.4.4. Dans des domaines tels que le blocage géographique, la livraison transfrontière de colis, l'assurance, la concession de licences de droits d'auteur et les marchés financiers transfrontières, il y a lieu de considérer que l'Union européenne et les États membres sont les principaux responsables chargés de supprimer les obstacles au commerce international et de garantir un meilleur fonctionnement du marché.

3.4.5. La libre circulation des données nécessite un renforcement de la protection des données personnelles et de la vie privée, qui sera indispensable à l'avenir; par ailleurs, il convient d'examiner la question d'une politique cohérente sur les mégadonnées, l'informatique en nuage et l'internet des objets.

3.4.6. La numérisation croissante de l'économie génère de nouveaux modèles économiques, ouvre de nouvelles perspectives, mais pose aussi de nouveaux défis. Le CESE a mené des discussions approfondies sur ce nouveau phénomène et a élaboré un certain nombre d'avis sur le sujet <sup>(17)</sup>.

3.4.7. La Commission devrait également faire avancer sa proposition de portail numérique unique, afin de rendre cet instrument véritablement efficace.

3.4.8. L'entrepreneuriat social et coopératif est essentiel à la cohésion sociale, pour assurer aux citoyens européens une croissance économique plus efficace et durable. Le CESE presse de nouveau la Commission de prendre toute une série de mesures politiques indispensables pour faire en sorte qu'au niveau de l'UE et dans chaque État membre, les nombreuses variations de l'économie du partage et leurs multiples modes de fonctionnement soient soutenus et mis en œuvre, qu'ils gagnent en crédibilité et suscitent davantage la confiance <sup>(18)</sup>.

### 3.5. *La création d'un marché unique des capitaux*

3.5.1. La Commission a publié, en 2015, un plan d'action en vue de l'établissement d'une union européenne des marchés de capitaux. Pour le Comité <sup>(19)</sup>, cette union doit pleinement servir la stabilité économique et financière dans l'UE et entraîner une allocation des capitaux plus adéquate et plus efficace, avec des conséquences positives tant pour les investissements et la croissance que pour l'emploi et les consommateurs. Le Comité <sup>(20)</sup> a entre-temps également exprimé ses préoccupations quant au temps qu'il faudra avant d'atteindre le résultat final, une inquiétude qui ne fait que se renforcer à la lumière d'un certain nombre de développements tels que le Brexit et d'autres mentionnés ci-avant (voir paragraphe 2).

3.5.2. Le plan d'action comporte au moins trente-trois mesures dans différents domaines, à réaliser à court et à moyen terme. Plusieurs de ces mesures permettent de mettre à disposition des moyens de financement supplémentaires, en particulier en faveur des PME et des ménages. Pour le Comité <sup>(21)</sup>, il convient de réaliser ces propositions à court terme, en tenant compte des principes de sécurité, de transparence et d'exécution. Partant de cette même volonté de sécurité et de stabilité, le Comité <sup>(22)</sup> a déjà fait savoir à plusieurs reprises qu'il convenait que la problématique des banques parallèles soit abordée et que celles-ci fassent l'objet d'une régulation.

<sup>(16)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 93.

<sup>(17)</sup> JO C 264 du 20.7.2016, p. 57; JO C 303 du 19.8.2016, p. 28; JO C 303 du 19.8.2016, p. 36; JO C 264 du 20.7.2016, p. 86; JO C 389 du 21.10.2016, p. 50.

<sup>(18)</sup> JO C 303 du 19.8.2016, p. 36.

<sup>(19)</sup> JO C 133 du 14.4.2016, p. 17 (paragraphe 1.2, 1.3 et 1.7).

<sup>(20)</sup> JO C 133 du 14.4.2016, p. 17 (paragraphe 1.12).

<sup>(21)</sup> JO C 82 du 3.3.2016, p. 1 (paragraphe 1.2, 1.6 et 1.7).

<sup>(22)</sup> JO C 133 du 14.4.2016, p. 17 (paragraphe 1.9 et 3.8); JO C 251 du 31.7.2015, p. 33 (paragraphe 4.2).

3.5.3. La réglementation de l'Union en matière de marchés financiers et sa mise en œuvre n'ont pas suffi à éviter les opérations de spéculation, le surendettement et des prises de risques irresponsables ayant abouti à la crise financière, dont les conséquences ont été très graves pour l'ensemble de la société. Le CESE rappelle à la Commission de présenter une proposition relative au surendettement des ménages.

### 3.6. *Politique fiscale*

3.6.1. Comme le CESE l'a constaté dès 2012 dans son rapport sur les «Obstacles au marché unique européen», les lacunes réglementaires dans la politique fiscale faussent la concurrence. Il y a lieu de se réjouir des travaux que la Commission a annoncé vouloir engager pour établir une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Le CESE a créé un groupe d'étude sur cette question. Afin de mettre un terme au «nivellement par le bas» de l'imposition des sociétés et de donner corps à une politique fiscale plus juste, la création d'un taux plancher pour l'impôt sur les sociétés pourrait également être envisagée.

3.6.2. L'échange d'informations fiscales entre les États membres ainsi que les mesures législatives visant à faire barrage aux méthodes d'évasion fiscale les plus fréquemment employées méritent un accueil favorable. Dans cette perspective, une exigence essentielle consiste à instaurer une obligation de déclaration par pays pour les entreprises présentes à l'international, mais sans accroître les charges administratives inutiles.

3.6.3. Il est nécessaire aussi d'agir contre les paradis fiscaux. Au cours d'une audition au Parlement européen, M. Joseph Stiglitz, économiste et lauréat du prix Nobel, a demandé une action mondiale contre ces systèmes d'évasion fiscale<sup>(23)</sup>. Un chercheur français, M. Gabriel Zucman, émet l'hypothèse qu'au niveau mondial, un patrimoine financier d'environ 5 800 milliards d'EUR se trouve dans des paradis fiscaux, dont 80 % échappent à l'impôt<sup>(24)</sup>. La Commission suggère désormais de prendre des mesures à l'échelle internationale à l'encontre des paradis fiscaux.

3.6.4. Il convient dans un premier temps de veiller à la mise en œuvre des accords d'assistance mutuelle et de l'échange automatique d'informations dans les différents pays. Il y aurait lieu d'envisager une mise en réseau, à l'échelon international, des contrôles fiscaux pour les entreprises multinationales. En cas de transfert d'actifs ou de capitaux vers des États classés comme des paradis fiscaux, une démarche envisageable pourrait être d'imposer une obligation de notification aux institutions financières qui effectuent l'opération<sup>(25)</sup>.

### 3.7. *Services d'intérêt général, directive sur les services*

3.7.1. Dans son rapport de 2012 sur les «Obstacles au marché unique européen», le CESE avait déjà signalé les barrières existantes dans le secteur des services. La Commission fait désormais le constat que de nombreux États membres ne respectent pas l'obligation qui leur est faite de communiquer aux autorités européennes les mesures réglementaires qu'ils prennent; il est dès lors difficile pour la Commission de déterminer si la nouvelle réglementation est justifiée et proportionnée.

3.7.2. La Commission prévoit par conséquent de réformer la procédure de notification, qui devrait désormais s'appliquer également aux services qui n'entrent pas, à l'heure actuelle, dans le champ d'application de la directive sur les services. La Commission doit veiller à ce que ces propositions ne soient pas conçues d'une manière qui remette en question la souveraineté ou le principe démocratique des États membres.

3.7.3. Les services d'intérêt général jouent un rôle crucial dans le cadre de l'économie sociale de marché. La disponibilité du logement, de l'eau et de l'énergie, du traitement des eaux usées et des déchets, des transports publics, des soins de santé, des services sociaux et des actions en faveur de la jeunesse et de la famille, ainsi que de la culture et de la communication, revêt une importance fondamentale pour la population. Les services d'intérêt général ont leur place parmi les valeurs partagées de l'UE et participent à la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Il y a lieu de tenir compte de ce rôle de promotion de la cohésion sociale et territoriale dans le cadre des «principes et conditions».

3.7.4. Dans le contexte des réformes prévues au sujet de la directive sur les services, le CESE rappelle le protocole n° 26 du traité sur l'Union européenne portant sur les services d'intérêt général, qui constitue l'interprétation juridiquement contraignante de l'article 14 du TFUE: les autorités nationales, régionales et locales des États membres ont un large pouvoir discrétionnaire en la matière en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes. Pour ce qui concerne les services devant être offerts en fonction des besoins des usagers, il convient de veiller à un haut niveau d'exigence quant à leur qualité, à leur sécurité, à leur caractère financièrement abordable et à l'égalité de traitement, ainsi que de promouvoir la notion d'accès universel et les droits des usagers, tout en assurant l'efficacité et la bonne gestion de ces services.

<sup>(23)</sup> Voir la page Newsroom du Parlement européen, réf. 20161114STO51063 du 17.11.2016.

<sup>(24)</sup> Voir *La richesse cachée des nations — Enquête sur les paradis fiscaux*, Gabriel Zucman, 2014.

<sup>(25)</sup> JO C 264 du 20.7.2016, p. 93.

### 3.8. *Passation de marchés publics*

3.8.1. Dans le cadre de la passation de marchés publics, aucun registre statistique ne permet de comparer les coûts réels aux coûts établis dans l'offre du soumissionnaire le mieux-disant. Dans de nombreux cas, on assiste à des dépassements de coûts considérables <sup>(26)</sup>.

3.8.2. Les marchés sont régulièrement remportés par des soumissionnaires dont les pratiques sont déloyales, qui abaissent le coût de leur offre en dessous d'un prix équitable et font appel à des sous-traitants peu fiables. Il en découle fréquemment des frais qui dépassent le prix de la deuxième ou de la troisième meilleure offre.

3.8.3. Plusieurs mesures s'imposent pour endiguer cette pratique: la mise en place d'un processus électronique de passation de marché devrait créer une capacité de collecte statistique qui devrait permettre d'identifier les soumissionnaires à bas prix, et d'encourager leurs responsables à adopter un comportement positif. Dans le cadre de l'enquête statistique, le prix de la meilleure offre et les coûts réels exposés par la suite doivent être centralisés dans un souci de transparence en ce qui concerne les éventuels surcoûts. Les offres reposant sur des prix qui ne remplissent pas les conditions minimales telles que définies dans les dispositions et pratiques nationales respectives doivent être exclues de la procédure d'adjudication afin d'éviter toute tentative de réduire à la hâte les coûts ou les normes de qualité.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

<sup>(26)</sup> Par exemple dans les cas de l'aéroport de Berlin, du projet Skylink à l'aéroport de Vienne, ou de la gare ferroviaire de Stuttgart.

**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 — Lancement d'une consultation sur un socle européen des droits sociaux»**

[COM(2016) 127 final]

(2017/C 125/02)

Rapporteurs: **M. Jacek KRAWCZYK**

**M<sup>me</sup> Gabriele BISCHOFF**

**M. Luca JAHIER**

Consultation	Commission européenne, 8 mars 2016
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	10 janvier 2017
Adoption en session plénière	25 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote	247/1/2
(pour/contre/abstentions)	

### Avant-propos

*Article 3 du TUE: «[L'Union] œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement».*

Le présent avis expose la première contribution du Comité économique et social européen (CESE) à l'élaboration de ce qui pourrait devenir un socle européen des droits sociaux. Il s'inspire des discussions riches et variées qui ont eu lieu lors des 28 débats nationaux organisés par le Comité, qui constituent selon lui la valeur ajoutée de l'avis. Le Comité insiste sur le fait que l'élaboration du socle nécessite une forte participation de la société civile, y compris des partenaires sociaux, et ce à tous les niveaux. Il souligne qu'il convient de clarifier l'objectif final du socle et d'en définir la portée.

Le Comité estime que le socle doit être un projet positif pour tous et qu'il devrait s'appliquer à l'ensemble des États membres, tout en reconnaissant que les pays de la zone euro peuvent avoir besoin d'instruments et/ou de mécanismes spécifiques. Le Comité est d'avis que l'avenir du travail — avec toutes les possibilités et tous les défis que cela représente — devrait être un thème majeur des débats sur le socle.

### 1. Introduction

1.1. Après avoir été invité par le président de la Commission européenne à contribuer à la consultation sur un socle européen des droits sociaux (SEDS) <sup>(1)</sup>, le CESE a procédé à de vastes consultations de la société civile <sup>(2)</sup> dans les 28 États membres. Au total, quelque 116 membres du CESE et près de 1 800 autres représentants d'organisations de la société civile ont participé à ces débats nationaux.

1.2. L'avis du CESE sur le socle européen des droits sociaux reflète et a intégré les principales conclusions et recommandations issues de ces débats nationaux. Le Comité prend acte de l'intention de la Commission de «définir un certain nombre de principes essentiels afin de garantir le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes sociaux» <sup>(3)</sup> et considère que ce socle est une initiative très importante pour le développement durable de l'Union européenne (UE). Dans ce contexte, le présent avis du CESE constitue une première étape dans le processus devant conduire à la mise en place d'un

<sup>(1)</sup> Lettre de M. JUNCKER, président de la Commission européenne, à M. DASSIS, président du CESE, en date du 8 mars 2016.

<sup>(2)</sup> Selon la terminologie utilisée au CESE, le terme «société civile» fait référence à la «société civile organisée et représentative». Voir les avis du CESE, JO C 329 du 17.11.1999, p. 30 et JO C 193 du 10.7.2001, p. 117.

<sup>(3)</sup> Voir la note de bas de page n° 1.

tel socle. Le Comité a l'intention de continuer à contribuer aux discussions sur ce thème, notamment après l'adoption par la Commission de son livre blanc, en 2017.

## 2. Défis et priorités

2.1. En 2017, l'Union européenne célébrera le 60<sup>e</sup> anniversaire de la signature du traité de Rome. Si cet anniversaire historique se prête à une célébration des résultats obtenus par l'Union, il doit aussi être l'occasion d'évoquer les principaux défis politiques, économiques et sociaux qui se posent à elle. La confiance des citoyens à l'égard de l'Union européenne s'est érodée dans de nombreux États membres. Pour la première fois de son histoire, l'Union verra probablement un de ses États membres la quitter.

2.2. Depuis le choc de la crise financière de 2008, l'Union européenne a connu une succession de crises. Quoique la situation varie d'un État membre à l'autre et que les réponses apportées par les pouvoirs publics aient été diverses, l'UE est aujourd'hui confrontée à de nombreux défis, notamment une période prolongée de chômage élevé, un chômage des jeunes qui a atteint des niveaux inacceptables, l'instabilité économique et la détérioration de la situation sociale, y compris un accroissement de la pauvreté et des inégalités. À cela viennent s'ajouter la mondialisation, l'évolution démographique et la numérisation. L'incapacité de l'Union à gérer de manière appropriée l'afflux de demandeurs d'asile et de migrants a renforcé le sentiment général que l'UE n'arrive plus à offrir des solutions tant politiques que pratiques qui fonctionnent dans l'intérêt de tous. Les partis eurosceptiques, populistes et nationalistes cherchent à tirer avantage de ces peurs en proposant des solutions simplistes à des problèmes complexes, en montrant du doigt certains groupes de la population et en créant de dangereux clivages au sein de la société.

2.3. Certains des défis et des divergences existant entre les États membres et au sein de ceux-ci ont été exacerbés par la crise. Ils résultent entre autres des phénomènes suivants, ou ont été aggravés par eux: un manque de croissance et des faiblesses structurelles affichées par nos marchés de l'emploi et nos systèmes de protection sociale, phénomènes qui, dans une large mesure, existaient avant la crise. Ce qui fera la différence, c'est la capacité collective de l'UE et de ses États membres à créer les conditions favorables à une croissance durable et à l'emploi.

2.4. Le CESE se félicite de l'initiative de la Commission de lancer une consultation publique sur un socle européen des droits sociaux, qui s'inscrit dans le cadre des efforts visant à parvenir à «un marché du travail équitable et véritablement paneuropéen» et à réaliser une «Europe sociale triple A», et qui puisse servir de boussole pour le retour à la convergence dans la zone euro. Cependant, de nombreuses incertitudes subsistent quant à ce que doit, en définitive, recouvrir ce «socle». Avant tout, le CESE souligne que le socle européen des droits sociaux doit se concrétiser en un projet positif pour tous. Il pourra ainsi contribuer à rétablir la confiance dans la capacité de l'UE à améliorer les perspectives d'avenir des générations présentes et futures.

2.5. À cette fin, le socle doit également relever les défis spécifiques au marché du travail et aux systèmes de protection sociale, afin d'instaurer un juste équilibre entre les dimensions économique et sociale, et de contribuer à la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités.

2.6. Le CESE reconnaît lui aussi que le modèle économique et social européen est fondé sur une conception commune de l'importance que revêt la consolidation de l'emploi, du progrès social et de la productivité, en tant que principaux facteurs sous-jacents d'une croissance durable de l'économie qui profite équitablement à tous. Le processus d'élaboration du socle européen des droits sociaux est l'occasion de réaffirmer notre engagement commun vis-à-vis du modèle social européen tout en veillant à ce que les systèmes nationaux de protection sociale et les marchés du travail soient flexibles et prêts pour l'avenir<sup>(4)</sup>. Le CESE met l'accent sur la nécessité d'assurer la croissance et la compétitivité dans l'ensemble de l'UE. Dans ce contexte, il souligne la nécessaire interdépendance entre l'économie, l'emploi et la politique sociale<sup>(5)</sup>.

2.7. Le CESE est convaincu que les débats stratégiques au niveau européen doivent accorder une place plus centrale aux politiques et mesures de l'UE et des États membres axées sur l'obtention de bons résultats économiques et sur le progrès social. Par ailleurs, il importe de faire en sorte que les politiques européennes et nationales soient cohérentes et se renforcent mutuellement. Dans le cadre de ces efforts, un nouvel état d'esprit qui soit réceptif au changement est nécessaire.

2.8. Tandis que le processus du semestre européen se poursuit, la stratégie Europe 2020 pour «une croissance intelligente, durable et inclusive» a été reléguée au second plan et les espoirs de voir se réaliser ses objectifs sociaux, notamment atteindre un taux d'emploi de 75 % ou sortir 20 millions de personnes de la pauvreté, se sont volatilisés. De même, la recommandation de 2008 relative à l'inclusion active<sup>(6)</sup> a eu une incidence limitée.

<sup>(4)</sup> Débats nationaux en Irlande, en Lettonie, au Portugal et en Espagne.

<sup>(5)</sup> Article 3 du TUE: «[L'Union] œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement».

<sup>(6)</sup> JO L 307 du 18.11.2008, p. 11.

2.9. Pour commencer, le socle devrait promouvoir les acquis sociaux existants ainsi que leur application totale et adéquate. Là où l'on envisage d'adopter de nouvelles initiatives et de nouveaux instruments législatifs contraignants, il convient de le faire conformément aux procédures et bases juridiques existantes. Le statut juridique du socle reste encore à déterminer, tout comme sa relation par rapport aux principaux instruments internationaux des droits de l'homme<sup>(7)</sup>. Le CESE souligne toutefois que les droits sociaux doivent s'appliquer à toute personne résidant dans l'Union européenne et dans tous les États membres de l'UE, tout en admettant que des instruments/mécanismes spécifiques peuvent être nécessaires pour la zone euro.

2.10. Alors qu'il est crucial d'investir dans l'avenir, l'Europe continue de pâtir d'un manque d'investissements publics et privés productifs. Le CESE reconnaît les efforts déployés dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe («plan Juncker»)<sup>(8)</sup> et se félicite de son extension. Dans la seconde phase, il convient d'accroître les investissements à destination des pays et des régions qui en ont le plus besoin, afin de stimuler leur économie et leur croissance, et d'éviter d'accentuer encore les divergences entre les États membres et au sein de ceux-ci. Il convient par ailleurs d'apporter au travers du plan Juncker un soutien suffisant aux projets d'investissement dans les infrastructures sociales.

2.11. Les discussions relatives au socle se déroulent parallèlement à d'autres grands débats à l'échelon de l'UE et au niveau mondial, en particulier concernant l'avenir de l'Europe et l'avenir du travail. Les discussions qui auront lieu sur l'avenir de l'Europe lors du sommet de Rome en 2017 devraient également prendre en considération les débats relatifs au socle européen des droits sociaux. Le CESE insiste sur la nécessité d'assurer une certaine cohérence et des synergies entre ces discussions, qui sont déterminantes pour notre avenir commun. Dans le cadre du développement du socle, il convient de prendre en compte la stratégie Europe 2020 et de tirer les enseignements des problèmes rencontrés lors de sa mise en œuvre. Le développement du socle devrait en outre être lié à une stratégie générale de l'UE<sup>(9)</sup> visant à mettre en œuvre le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par les Nations unies en 2015 et ses objectifs de développement durable. Ceux-ci établissent un programme visant à susciter des transformations au niveau mondial pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète, garantir la protection des droits de l'homme, y compris les droits des personnes handicapées consacrés par la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CNUDPH), que l'UE et les États membres sont tenus de mettre en œuvre, et garantir la prospérité pour tous<sup>(10)</sup>. Au niveau de l'UE, des efforts doivent également être consentis pour veiller à la mise en œuvre de l'ensemble de la législation européenne en matière de lutte contre la discrimination et d'égalité entre les hommes et les femmes<sup>(11)</sup>.

2.12. Parallèlement à la consultation publique de la Commission, le CESE a lancé une série de débats nationaux dans les 28 États membres, afin de mieux faire connaître cette initiative en dehors de Bruxelles, de stimuler la discussion et de débattre ouvertement de la manière dont le socle européen des droits sociaux devrait être développé. Le présent avis reflète en grande partie les conclusions de ces débats nationaux.

2.13. Il est absolument nécessaire de définir plus précisément le champ d'application du socle. Le CESE estime que cette initiative devrait inclure tous les citoyens et couvrir toutes les phases du cycle de vie. Il est préoccupé par l'absence de référence aux demandeurs d'asile et aux migrants dans la communication de la Commission sur le socle.

2.14. Le rôle de la société civile doit être davantage reconnu et consolidé. Il y a lieu de renforcer le dialogue civil afin de s'assurer que les citoyens, y compris les jeunes<sup>(12)</sup> et les personnes vulnérables ou victimes de discriminations, aient le sentiment qu'ils peuvent participer à la conception, à la mise en œuvre et à la révision des processus d'élaboration des politiques. Les partenaires sociaux ont un rôle spécifique à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques qui ont une incidence directe ou indirecte sur l'emploi et le marché du travail. Il y a lieu de promouvoir et de soutenir le dialogue social, tout en respectant l'autonomie des partenaires sociaux et de la négociation collective et en accroissant la capacité des partenaires sociaux à participer au dialogue social. La participation adéquate des partenaires sociaux et de la société civile aux discussions relatives au socle a été soulignée dans de nombreux débats nationaux<sup>(13)</sup>. L'importance de créer une approche consensuelle et un sentiment d'appropriation a été soulignée lors de trois débats<sup>(14)</sup>.

<sup>(7)</sup> <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>

<sup>(8)</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_fr](https://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_fr)

<sup>(9)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 58.

<sup>(10)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

<sup>(11)</sup> Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180 du 19.7.2000);

Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000);

Directive 2004/113/CE mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO L 373 du 21.12.2004);

Directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO L 204 du 26.7.2006).

<sup>(12)</sup> L'importance d'associer les jeunes au dialogue a été évoquée au cours de plusieurs débats nationaux, par exemple en Slovaquie.

<sup>(13)</sup> Débats nationaux en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal, en Finlande, en Belgique, en Grèce, en Slovaquie, en Slovaquie et en Croatie.

<sup>(14)</sup> Débats nationaux à Chypre, en Belgique et aux Pays-Bas, par exemple.

### 3. L'avenir du travail

3.1. Le CESE a la conviction que l'avenir du travail devrait constituer une priorité essentielle dans les débats menés sur le socle afin de faire face aux mutations majeures qui sont à l'œuvre dans le monde du travail. Il est d'avis qu'une approche plus cohérente et intégrée s'impose à présent et lance dès lors un appel pour une stratégie européenne de l'emploi cohérente qui traitera notamment de l'avenir du travail en abordant les questions suivantes:

- l'investissement et l'innovation,
- l'emploi et la création d'emplois de qualité,
- des conditions de travail équitables pour tous,
- des transitions justes et fluides épaulées par des politiques actives du marché de l'emploi,
- l'association à la démarche de toutes les parties concernées, en particulier les partenaires sociaux<sup>(15)</sup>.

3.2. Donner forme aux transformations qui se produisent dans le monde du travail et les gérer constitue une mission que se partagent plusieurs acteurs institutionnels. Toutes les parties prenantes concernées doivent travailler de concert pour garantir que le travail de demain soit équitable et inclusif, offrant des possibilités d'emploi pour tous et débouchant sur un progrès social. Le CESE est convaincu qu'il est de l'intérêt de tous que la main-d'œuvre soit bien formée, dotée de bonnes compétences et motivée, bénéficiant d'un revenu décent et d'un accès à des emplois de qualité. La condition à remplir si l'on veut obtenir des résultats positifs dans l'avenir sera de réaliser les investissements nécessaires afin de doter la population des outils nécessaires pour s'adapter à ces changements, de lui fournir des filets de sécurité adéquats et d'encourager l'innovation, sociale en particulier.

3.3. Il conviendrait d'utiliser cette mutation dans le monde du travail pour «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous»<sup>(16)</sup>. Cet objectif devrait être assumé par l'UE, les États membres et les partenaires sociaux, chacun suivant le rôle qui est le sien. Les organisations de la société civile qui représentent les personnes coupées du marché du travail devraient également être associées à ce processus. Les conditions préalables à réunir pour créer en plus grand nombre des emplois de qualité sont inégalement réparties entre les États membres comme au sein de chacun d'entre eux. Le CESE presse les acteurs institutionnels des États membres d'évoluer rapidement vers une stratégie visant à sortir de cette difficulté par le haut et combinée avec une politique active du marché du travail. Elle devrait être appuyée par une stratégie européenne pour l'emploi remodelée et inclusive ainsi que par une stratégie industrielle européenne caractérisée par la cohérence et l'ambition.

3.4. Le CESE s'était déjà félicité que l'UE ait fondé sa stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois<sup>(17)</sup> sur la notion de flexicurité et il avait souligné la nécessité de trouver le juste équilibre entre les volets interne et externe de ce concept, dans l'intérêt tant d'un fonctionnement plus efficace des marchés du travail que d'une meilleure protection des travailleurs. Il avait également insisté sur l'importance d'associer activement les partenaires sociaux au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en matière de flexicurité<sup>(18)</sup>, et souligné que des politiques macroéconomiques solides favorisant la croissance de l'emploi et l'existence d'un environnement économique favorable, qui réalise et soutienne pleinement le potentiel de croissance, constituent des bases importantes pour la réussite de l'approche de flexicurité. Le CESE a également invité les États membres et l'Union européenne à créer et à maintenir un cadre juridique favorable à l'adaptabilité, simple, transparent et prévisible, ainsi qu'à renforcer les droits des salariés, leur respect et la justiciabilité, et à promouvoir par l'intermédiaire de l'UE un cadre juridique stable pour la négociation collective et le dialogue social lors de la mise en œuvre de la flexicurité. Il a souligné également qu'il est important que les partenaires sociaux soient activement associés au débat et au processus décisionnel en la matière<sup>(19)</sup>. La nécessité de parvenir à un équilibre entre flexibilité et sécurité<sup>(20)</sup>, ainsi que la capacité du marché à s'adapter aux nouveaux défis, ont été évoquées et mises en évidence dans bon nombre d'États membres lors des débats nationaux<sup>(21)</sup>.

3.5. Il est nécessaire que les conditions générales sur le marché de l'emploi aillent dans le sens de parcours professionnels nouveaux et plus diversifiés. La vie professionnelle nécessite différents modes de fourniture et d'exercice du travail. Il faut de ce fait mettre en place un environnement législatif adapté pour la protection de l'emploi, qui fixe un cadre pour des conditions de travail équitables et stimule l'embauche dans toutes les formes de contrats de travail.

<sup>(15)</sup> Débats nationaux en Finlande et en Hongrie, par exemple.

<sup>(16)</sup> Objectif de développement durable n° 8.

<sup>(17)</sup> Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois, COM(2010) 682 final.

<sup>(18)</sup> JO C 318 du 29.10.2011, p. 142.

<sup>(19)</sup> JO C 211 du 19.8.2008, p. 48.

<sup>(20)</sup> Débats nationaux ayant eu lieu au Danemark, en Finlande et en Hongrie.

<sup>(21)</sup> Débats nationaux en Bulgarie, en Lettonie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en Slovénie, par exemple.

3.6. Les changements à l'œuvre dans le monde du travail sont nombreux et présentent de multiples facettes. Pour l'ensemble de la main-d'œuvre, nous devons trouver les moyens de garantir des transitions sécurisées entre les emplois, les statuts, le chômage et le travail, ainsi qu'entre l'éducation et la vie active. La société dans laquelle nous vivons et notre prospérité économique seront fonction de la capacité de la population à opérer les transitions requises aux divers stades de l'existence, ainsi que de la disponibilité des cadres et mécanismes de soutien qui lui permettront de les mener à bien. Le CESE propose de discuter de manière globale des cadres et des mécanismes visant à soutenir ces transitions.

3.7. Notre manière de vivre et de travailler est également déterminée par des avancées technologiques qui s'effectuent à vive allure. L'élaboration anticipatrice de politiques aux échelons européen et national peut et doit garantir que l'on parviendra à tirer parti des perspectives ouvertes par la numérisation, tout en supprimant les écueils ou en allégeant les obstacles<sup>(22)</sup>. À côté de nombreuses références à la nécessité de réaliser les indispensables investissements dans la formation et les infrastructures<sup>(23)</sup>, les débats nationaux se sont largement accordés à considérer que la numérisation représente l'un des principaux défis qui doit trouver une traduction dans le socle<sup>(24)</sup>. Il convient donc d'évaluer minutieusement l'impact de ces évolutions sur le marché du travail, les normes, l'économie, les régimes fiscaux et de sécurité sociale et la décence du salaire<sup>(25)</sup>.

3.8. Une connexion devrait être établie entre la stratégie numérique et l'initiative sur le marché numérique unique, d'une part, et une nouvelle approche globale concernant l'avenir du travail, laquelle devra relever les défis qui se posent dans l'économie, pour l'emploi et dans le domaine social, notamment s'agissant de l'objectif consistant à dispenser les compétences nécessaires et assurer un environnement de concurrence équitable. Le CESE croit que la meilleure voie pour y parvenir dans le respect des traités consiste à adopter une démarche fondée sur les droits, au niveau approprié, qui encourage notamment l'accès à l'éducation et à la protection sociale, ainsi qu'à assurer une meilleure coordination, à l'échelle de l'UE, dans des domaines essentiels où elle dépourvue de compétence législative.

3.9. Comme le CESE l'a déjà souligné, la coopération est essentielle<sup>(26)</sup> pour relever les défis de la numérisation. Dans ce contexte, il s'adresse tout particulièrement à la Commission européenne et à l'ensemble de l'échelon européen de gouvernance, aux gouvernements nationaux, aux partenaires sociaux et à l'ensemble de la société civile, dans leur globalité. Le CESE a déjà recommandé que la Commission européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation internationale du travail (OIT) travaillent avec les partenaires sociaux à tous les niveaux appropriés et avec les organisations de la société civile, plus largement, afin de développer des dispositions appropriées concernant les conditions de travail décentes et la protection requise pour tenir compte des nouvelles formes d'activité, comme le travail en ligne, l'économie de concert et l'économie du partage<sup>(27)</sup>.

3.10. Il conviendrait de s'atteler tout particulièrement à augmenter les taux d'emploi des jeunes. Comme le CESE l'a affirmé dans des avis antérieurs, des mesures spécifiques devraient être prises dans le cadre des programmes nationaux de réforme pour lutter contre le chômage des jeunes<sup>(28)</sup>. Des systèmes d'apprentissage performants et d'autres systèmes de formation de qualité par le travail peuvent faciliter le passage de l'école à la vie professionnelle pour les jeunes<sup>(29)</sup>. Le CESE a exprimé son soutien à l'idée de mettre la mise en place de dispositifs de garantie pour la jeunesse dans les États membres, financés au moyen d'un fonds spécifiquement destiné à l'initiative pour l'emploi des jeunes au sein du cadre financier pluriannuel, et s'est félicité de sa création<sup>(30)</sup>.

3.11. Le rôle du dialogue social a été souligné dans de nombreux débats nationaux<sup>(31)</sup>. Le CESE s'inquiète de l'absence, dans plusieurs pays, d'un dialogue social approprié<sup>(32)</sup>, ainsi que de constater qu'il y a des États et des secteurs où les employeurs et les salariés ne sont ni représentés dans la concertation sociale, ni parties prenantes de la négociation collective. Il y a lieu de tenir compte de cette évolution<sup>(33)</sup>, tout comme de la nécessité d'encourager un dialogue social soucieux de dégager des solutions, qui contribue de manière positive à la protection des travailleurs et à la compétitivité des entreprises. La négociation collective doit être encouragée à tous les niveaux appropriés et, pour assurer un suivi en la matière, le CESE préconise que l'on collecte dans toute l'Europe des données sur le champ qu'elle couvre, grâce à des indicateurs repris dans le Semestre européen, tout en respectant pleinement les pratiques nationales et la structuration des relations sociales dans chaque État.

<sup>(22)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 161.

<sup>(23)</sup> Débats nationaux en Autriche, Bulgarie, République tchèque, Croatie, Danemark, Allemagne, Finlande, Hongrie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie et Espagne.

<sup>(24)</sup> Débats nationaux en Bulgarie, par exemple.

<sup>(25)</sup> JO C 303 du 19.8.2016, p. 54.

<sup>(26)</sup> JO C 389 du 21.10.2016, p. 50.

<sup>(27)</sup> Voir la note 25 de bas de page.

<sup>(28)</sup> JO C 161 du 6.6.2013, p. 67.

<sup>(29)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 57.

<sup>(30)</sup> Voir la note 28 de bas de page.

<sup>(31)</sup> Débats nationaux à Chypre, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Irlande, en Lettonie, en Roumanie, en Slovaquie.

<sup>(32)</sup> Débats nationaux en Hongrie, par exemple.

<sup>(33)</sup> Voir la note 25 de bas de page.



3.12. Le progrès technologique crée de nouvelles possibilités de travail mais il détruira également des emplois. Des controverses existent quant à l'ampleur que prendront ces phénomènes et les études prévisionnelles menées récemment sur ce point divergent<sup>(34)</sup>.

3.13. En tout état de cause, l'investissement dans la personne doit être au cœur de toute stratégie concernant l'avenir du travail. Le niveau de compétences et de qualifications, informatiques en particulier, contribuera à ce que les citoyens et les travailleurs soient bien armés pour l'avenir. La mise en place d'une «garantie pour les compétences»<sup>(35)</sup>, soutenue par les investissements nécessaires, pourrait fournir le cadre qui dotera la population des compétences qui lui seront nécessaires tout au long de l'existence. La base même de cette démarche sera l'accès à une éducation de qualité, qui englobera tous les citoyens de l'UE et embrassera l'enseignement professionnel, l'apprentissage tout au long de la vie et des possibilités de réorientation et de perfectionnement.

3.14. Le progrès technologique est susceptible de favoriser le développement des compétences mais, pour les travailleurs de bon nombre de professions, il peut aussi présenter le risque d'accélérer le processus d'obsolescence de celles qu'ils possèdent. Aux côtés des acteurs du monde de l'éducation, les entreprises doivent, en coopération avec les syndicats, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) et les gouvernements, jouer le rôle qui leur incombe pour garantir que les qualifications et les compétences soient développées d'une manière qui réponde aux demandes d'un monde du travail en mutation<sup>(36)</sup>, y compris en augmentant la réactivité des systèmes d'éducation et de formation nationaux face aux évolutions des besoins concernant lesdites compétences. Cette action doit s'effectuer d'une manière cohérente. Développer des compétences demande du temps et exige de disposer de ressources suffisantes; il s'impose d'urgence d'investir davantage et de manière plus efficace dans l'éducation et la formation. Il y a lieu de tenir également compte des disparités qui existent entre les pays et entre les régions d'Europe pour ce qui concerne l'impact et les résultats des systèmes d'éducation et de protection sociale.

3.15. Les nouvelles formes de travail se développent avec une rapidité telle que les dispositifs contractuels ne peuvent en suivre le rythme, d'où la nécessité d'examiner leur statut juridique. Le CESE a préconisé de clarifier d'urgence le statut des intermédiaires et des plateformes en ligne en rapport avec le marché du travail, ainsi que de mener des investigations concernant le statut contractuel des microtravailleurs et des autres formules nouvelles de relations de travail et d'emploi. Des orientations sont également nécessaires pour clarifier, du point de vue de la fiscalité et de la sécurité sociale, les éventuelles zones d'ombre concernant les statuts professionnels<sup>(37)</sup>. L'objectif général doit être d'assurer des conditions de travail équitables pour tous et de veiller à ce que tous les travailleurs soient couverts par les normes fondamentales en matière de travail et bénéficient d'une protection sociale adéquate.

3.16. Les partenaires sociaux se trouvent tout particulièrement sur le devant de la scène quand il s'agit d'encourager une flexibilité et une stabilité négociées à tous les niveaux appropriés mais il est nécessaire à cette fin non seulement d'améliorer la coopération entre les institutions de l'UE, les gouvernements et les partenaires sociaux, mais aussi que les gouvernements et l'échelon européen de gouvernance se mobilisent. Le CESE a déjà fait valoir que l'UE et les États membres devraient, en concertation avec les partenaires sociaux, tester les stratégies à mettre en œuvre pour adapter le champ d'application des normes sociales et du droit du travail afin qu'elles reflètent les conditions d'un monde du travail numérisé<sup>(38)</sup>.

3.17. Il conviendrait que l'on ne serve pas de l'«économie du partage» et des autres nouveaux modèles d'emploi pour éviter de verser des salaires décents ou se soustraire au respect des obligations en matière de fiscalité ou de sécurité sociale<sup>(39)</sup>. Par ailleurs, le CESE a déjà fait valoir que l'UE devrait examiner les moyens d'arriver à encourager le développement de plateformes sur son territoire de manière à ce que la valeur créée reste dans l'économie locale<sup>(40)</sup>.

3.18. Les questions de la convergence des salaires et de l'établissement de salaires minimaux dans les États membres ont été soulevées par les participants lors de certains des débats nationaux<sup>(41)</sup>. Le CESE estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans cette direction. L'étude de l'OIT intitulée «Un socle social pour approfondir la convergence européenne»<sup>(42)</sup> constitue un point de référence utile. Elle souligne qu'une gamme d'indicateurs peuvent être utilisés pour comparer les niveaux de salaires minimaux, en tenant compte des circonstances nationales, mais que la mesure la plus populaire à cet égard est le ratio entre le salaire minimum et le salaire médian (ou moyen). L'étude indique par ailleurs que l'adoption d'une approche commune à l'échelon de l'UE en ce qui concerne la politique de salaire minimum pourrait

<sup>(34)</sup> Voir par exemple Frey and Osborne 2013, «The Future of employment: How susceptible are jobs to computerisation» (L'avenir de l'emploi: dans quelle mesure les emplois sont-ils susceptibles d'informatisation) et Breughel 2014, «The computerization of work» (L'informatisation du travail).

<sup>(35)</sup> Les 21 et 22 novembre 2016, le Conseil est parvenu à un accord politique sur une recommandation «relative à des parcours de mise à niveau des compétences: de nouvelles perspectives pour les adultes» (anciennement «Garantie de compétences»).

<sup>(36)</sup> Voir la note 25 de bas de page.

<sup>(37)</sup> Voir la note 25 de bas de page.

<sup>(38)</sup> Voir la note 22 de bas de page.

<sup>(39)</sup> Voir la note 22 de bas de page.

<sup>(40)</sup> Voir la note 22 de bas de page.

<sup>(41)</sup> Élément évoqué dans des pays d'Europe orientale et centrale, comme la Bulgarie, la République tchèque et la Slovaquie, mais aussi en France.

<sup>(42)</sup> Études sur la croissance et l'équité, Un socle social pour approfondir la convergence européenne, Organisation internationale du travail, 2016.

contribuer à limiter l'ampleur de la pauvreté dans l'Union élargie ainsi que la proportion de travailleurs à bas salaire dans les contextes nationaux. Elle suggère comme point de départ potentiel une analyse tripartite, au niveau national, de la couverture du salaire minimum, de son niveau et de son respect, tels que visés dans les instruments de l'OIT. Le document de l'OIT précise en outre que plusieurs études insistent sur l'importance d'une approche équilibrée — comme souligné dans la Convention n° 131 — s'agissant des éléments à considérer lors de la fixation du niveau d'un salaire minimum, afin qu'ils incluent, dans toute la mesure du possible et dans le respect des pratiques et des situations prévalant au niveau national: (a) les besoins des travailleurs et de leur famille, en tenant compte du niveau général des salaires dans le pays, du coût de la vie, des prestations de sécurité sociale et des niveaux de vie relatifs d'autres groupes sociaux; et (b) des facteurs économiques, y compris les exigences de développement économique, les niveaux de productivité et l'opportunité d'atteindre et de préserver un niveau d'emploi élevé. De plus amples discussions sur ces questions sont nécessaires et devraient être entreprises dans le contexte du développement du socle social. Le CESE insiste sur le fait que les compétences clés et l'autonomie des partenaires sociaux nationaux en ce qui concerne les processus de fixation des salaires doivent être pleinement respectées, conformément aux pratiques nationales. La nécessité de respecter la répartition des compétences, le principe de subsidiarité ainsi que le rôle des partenaires sociaux dans la fixation du niveau minimal des salaires<sup>(43)</sup> a également été évoquée dans certains débats nationaux. De manière générale, le CESE a déjà fait observer qu'il n'y a pas eu de convergence entre les États membres de la zone euro, en dépit des attentes liées à une zone monétaire optimale endogène<sup>(44)</sup>.

3.19. Certains débats nationaux ont reconnu que les changements démographiques<sup>(45)</sup> et l'évolution des modèles sociaux sont également des facteurs qui affectent profondément le monde du travail. Les politiques actives du marché du travail (PAMT) doivent être efficaces et ciblées si l'on veut qu'elles obtiennent de bons résultats du point de vue de l'emploi. Dans un pays, la possibilité de recourir à des agences privées afin d'améliorer l'assistance active aux demandeurs d'emploi a été débattue<sup>(46)</sup>. Les politiques de l'emploi et du marché du travail en Europe doivent continuer à instaurer des mesures concrètes visant à mettre en pratique le principe de non-discrimination au travail et à garantir l'égalité entre toutes les catégories de travailleurs<sup>(47)</sup>.

3.20. L'égalité des sexes est un élément central pour ce qui est de garantir des conditions de travail équitables pour tous. Conjugués à une présence accrue des femmes sur le marché du travail, le vieillissement de la population et l'allongement de la vie active sont susceptibles d'engendrer une hausse des besoins en matière d'aide aux personnes tout au long du cycle de l'existence. La flexibilité au niveau de la vie professionnelle et du temps de travail ainsi qu'un équilibre viable entre travail et vie privée revêtiront une importance accrue pour tous les travailleurs. Le CESE a déjà souligné que pour concilier responsabilités familiales et professionnelles, il est nécessaire de coordonner toute une série de domaines tels que les services de prise en charge, les congés parentaux et la création de lieux de travail compatibles avec la vie de famille<sup>(48)</sup>. Le CESE préconise qu'une approche intégrée des mesures législatives et non législatives soit mise en œuvre au niveau approprié afin de favoriser l'équilibre entre travail et vie privée dans les États membres. Il importe de canaliser suffisamment d'investissements pour la création de structures d'accueil accessibles et abordables. Cela contribuera à accroître de manière générale la participation au marché du travail, notamment pour les femmes, y compris à temps plein.

3.21. Il conviendrait d'être particulièrement attentif à intégrer au marché du travail les segments vulnérables de la société et les minorités. Dans la plupart des États membres, la situation économique, sociale et culturelle des Roms ne s'améliore pas et, comme demandé dans un rapport du CESE, la stratégie en leur faveur devrait être systématiquement incluse dans le cadre du semestre européen<sup>(49)</sup>.

3.22. Pour faire face au vieillissement des sociétés européennes, il est capital de disposer de régimes de retraite viables. La Commission a fait remarquer qu'en combinant l'augmentation de l'âge de la retraite, en proportion des gains réalisés dans l'espérance de vie, avec des efforts de stimulation du vieillissement actif, il devient possible non seulement de réduire substantiellement les dépenses de pensions mais également d'en augmenter les montants versés. Cela étant, le CESE a par le passé émis des critiques quant à la proposition de la Commission d'aligner l'âge de la retraite sur l'accroissement de l'espérance de vie et a préconisé, en lieu et place, des mesures qui rapprochent l'âge effectif du départ à la retraite de l'âge légal de ce départ<sup>(50)</sup>. Comme l'a déclaré le comité de la protection sociale, il sera essentiel, pour assurer à l'avenir la viabilité des retraites et un niveau adéquat des pensions versées, que l'on réduise le chômage et que l'on encourage la population à rester plus longtemps sur le marché du travail, y compris par une participation accrue des femmes au marché

<sup>(43)</sup> Débats nationaux en Finlande et au Danemark, par exemple.

<sup>(44)</sup> Des mutations économiques dans le monde, des conséquences pour la compétitivité de l'UE (rapport d'information)

<sup>(45)</sup> Débats nationaux en Finlande, en Slovaquie, à Malte, en Irlande, en Pologne et en Estonie, par exemple.

<sup>(46)</sup> Débat national en République tchèque.

<sup>(47)</sup> Voir la note 18 de bas de page.

<sup>(48)</sup> JO C 341 du 21.11.2013, p. 6.

<sup>(49)</sup> Rapport du CESE «Mieux intégrer la communauté rom grâce à des initiatives de la société civile» (2014)

<sup>(50)</sup> JO C 299 du 4.10.2012, p. 115; JO C 332 du 8.10.2015, p. 68.

du travail<sup>(51)</sup>. Par exemple, un indice européen comparatif de la viabilité et de l'adéquation des pensions constituerait un critère utile pour soutenir les efforts déployés par les États membres en vue de réformer leurs systèmes de retraite et de réduire la pauvreté.

3.23. L'objectif de faire travailler la population plus longtemps doit s'accompagner d'une approche qui, sur toute la durée de l'existence, combine de bonnes conditions de travail, dont des actions en matière de santé, de sécurité et de temps de travail, et qui encourage les gens à exploiter les possibilités de l'apprentissage tout au long de la vie. Un autre préalable obligé est que la carrière professionnelle soit plus longue jusqu'à l'âge de la retraite, avec un revenu décent durant les années d'activité, constituant une pension adéquate, et que des politiques permettent aux travailleurs plus âgés d'effectuer une transition souple vers la retraite: l'évolution de nos modes de travail représente également un facteur essentiel à cet égard.

3.24. Dans l'UE, les normes de la sécurité sociale présentent de grandes divergences, du fait de la diversité des systèmes et des traditions. Le CESE a plaidé pour des priorités stratégiques européennes plus claires en matière de politique sociale et pour la formulation de principes généraux de politiques sociale dans le cadre d'un programme de travail solide. Il a également insisté sur la nécessité d'aspirer à un socle contraignant de protection sociale<sup>(52)</sup> et propose de définir des normes de haut niveau aux échelons appropriés tout en tenant dûment compte des exigences de durabilité et d'adéquation. Une amélioration de l'échange de bonnes pratiques s'impose en vue d'un filet de sécurité sociale plus inclusif pour tous ceux qui résident légalement dans l'UE. Dans le contexte des défis du «travail 4.0» et de l'apparition de nouvelles formes d'emploi et de semi-emploi, il est capital de mener une réflexion et d'arrêter une décision quant à la manière dont les États membres peuvent réformer leurs systèmes de sécurité sociale afin de développer leurs assurances chômage en des systèmes inclusifs d'assurance emploi capables de fonctionner à l'avenir comme un filet de sécurité et de favoriser l'emploi et le travail décent. Il importe de s'assurer que travailler soit une voie plus attrayante que de toucher des allocations, en prenant les mesures incitatives nécessaires pour que les gens s'en sortent mieux s'ils travaillent, tout en assurant une garantie de revenu pour les personnes qui ne trouvent pas d'emploi. L'étalonnage des performances dans ce domaine pourrait apporter une valeur ajoutée qui aide les États membres à améliorer, le cas échéant, les conditions d'éligibilité, la durée et le niveau des prestations.

3.25. Dès 2009, le CESE avait souligné qu'il était nécessaire pour l'Europe de retrouver sa position de chef de file de la recherche et de l'innovation. Il avait souligné que si elle réalisait de bonnes prestations scientifiques et techniques et les mettait en œuvre dans une économie concurrentielle et mondialisée, elle serait assurée d'avoir un avenir sur la scène industrielle mondiale. En outre, il avait relevé qu'un climat social ouvert au progrès constitue une condition sine qua non de l'innovation<sup>(53)</sup>. Un esprit d'entreprise créatif qui mène à des possibilités d'emploi joue également un rôle clé dans la construction d'un environnement propice à l'innovation. Un rôle déterminant revient à la société civile dans ce processus.

3.26. Le CESE considère qu'un lien existe entre la capacité d'innovation sur le lieu de travail et une démarche de participation des travailleurs. Par ailleurs, une gestion d'entreprise «appropriée» et «durable» doit s'appuyer sur les structures juridiques éprouvées du marché intérieur et sur les pratiques de participation des travailleurs reposant sur l'information, la consultation et, le cas échéant, la participation<sup>(54)</sup>. Il conviendrait de renforcer les dispositions touchant à la participation obligatoire des salariés et d'en faire une application généralisée dans le droit de l'UE, sur la base des normes déjà atteintes<sup>(55)</sup>.

3.27. Le changement climatique pose de graves défis environnementaux et sociaux à l'Europe et au reste du monde. Le travail de demain sera également marqué par la nécessité urgente de transformer nos économies, nos industries et nos emplois pour préserver la planète. Le CESE se félicite de la ratification par l'UE de l'accord de Paris et plaide pour que la société civile et les collectivités territoriales se coalisent afin de réaliser les engagements de la COP 21<sup>(56)</sup>. Leur concrétisation doit se situer en cohérence avec ceux que l'UE a pris concernant la réduction de la pauvreté. Pour encourager une transition équitable, le travail décent et l'employabilité, il sera nécessaire d'investir dans des ressources destinées à aider les communautés et les travailleurs des secteurs qui sont déjà touchés par cette transition, ainsi que d'anticiper et de faciliter la restructuration et le passage à une économie plus verte et plus durable. Le plan d'investissement pour l'Europe devrait soutenir des projets qui se situent dans le fil des engagements souscrits à la COP 21.

<sup>(51)</sup> Comité de la protection sociale (CPS), Suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale (SPPM) — Rapport sur les principaux défis sociaux et messages clés du CPS, 12606/16.

<sup>(52)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 40.

<sup>(53)</sup> La recherche et l'innovation dans l'Union européenne — Position Paper du CESE (EESC-13-19-FR).

<sup>(54)</sup> JO C 161 du 6.6.2013, p. 35.

<sup>(55)</sup> Voir la note 54 de bas de page.

<sup>(56)</sup> JO C 389 du 21.10.2016, p. 20.

#### 4. Nécessité d'investir dans le domaine social

4.1. Les déséquilibres sociaux aussi bien qu'économiques constituent une menace pour l'UE. Ils minent la cohésion sociale et la crédibilité politique et entravent le progrès économique. Le CESE s'est déjà prononcé sur la nécessité de combattre prioritairement la pauvreté et de faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale l'une des principales composantes du socle européen des droits sociaux<sup>(57)</sup>.

4.2. S'il reconnaît que la réduction de la pauvreté incombe principalement aux États membres, le CESE invite également le Conseil de l'UE à réaffirmer son engagement en faveur de l'objectif de réduction de la pauvreté défini dans la stratégie Europe 2020 tout en poursuivant une approche plus intégrée. Cela signifie que la réduction de la pauvreté devrait être systématiquement abordée dans le cadre du semestre européen et que la stratégie Europe 2020 devrait être liée au programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>(58)</sup>. La croissance économique et la compétitivité sont essentielles; une politique macroéconomique qui contribue à créer des emplois décents est donc primordiale pour réduire les inégalités et la pauvreté.

4.3. Le CESE a déjà indiqué précédemment que plus la politique d'austérité — qui vise principalement à réduire les dépenses — se poursuivra sans être accompagnée de mesures appropriées en faveur de la croissance, de la cohésion sociale et de la solidarité, plus il apparaîtra clairement que le creusement des inégalités sociales menace l'intégration économique et la prospérité de l'Europe<sup>(59)</sup>. Il appelle à redoubler d'efforts pour promouvoir le concept d'investissement social dans l'ensemble des domaines politiques concernés<sup>(60)</sup>. Le CESE estime qu'il convient d'approfondir la réflexion sur la manière d'établir des liens entre le «plan Juncker 2» et les objectifs du train de mesures sur les investissements sociaux. Il a en outre plaidé en faveur d'un pacte européen d'investissement social<sup>(61)</sup>, qui soutiendrait les réformes sociales et les investissements sociaux et favoriserait une convergence économique, sociale et territoriale renouvelée.

4.4. Le CESE a accueilli favorablement le train de mesures de la Commission sur les investissements sociaux, qui semblait indiquer un changement de modèle au profit d'une plus grande attention portée à l'investissement social, considéré non pas comme un coût mais comme un investissement dans le potentiel de l'Europe en matière de croissance et d'emploi<sup>(62)</sup>. Le CESE regrette que davantage d'efforts n'aient pas été déployés pour mettre effectivement en œuvre ces objectifs. L'investissement social produit au fil du temps des bénéfices économiques et sociaux, qu'il s'agisse d'une hausse des revenus professionnels, d'une meilleure santé, d'une baisse du chômage, d'une meilleure éducation, d'une diminution de la pauvreté et de l'exclusion sociale, etc. Il améliore également la prospérité et le bien-être des personnes, tout en stimulant l'économie grâce à une main-d'œuvre plus qualifiée et une augmentation de la productivité et de l'emploi. Un tel investissement, surtout lorsqu'il renforce la croissance, contribuerait également à développer les qualifications et les capacités des citoyens, à accroître leurs possibilités d'évolution dans la société et sur le marché du travail ainsi qu'à stimuler l'économie, aidant ainsi l'UE à sortir de la crise renforcée et plus compétitive. Il assurerait en outre des dépenses publiques plus efficaces et plus efficaces, génératrices d'économies dans les budgets publics à moyen et long termes.

4.5. Le CESE s'est déjà félicité que la Commission reconnaisse expressément la contribution importante de l'économie sociale, des entreprises sociales, de la société civile et des partenaires sociaux à la mise en œuvre du train de mesures sur les investissements sociaux<sup>(63)</sup>.

4.6. Le CESE a déjà exprimé son point de vue selon lequel l'instauration d'un revenu minimum européen au moyen d'une directive-cadre contribuerait à lutter contre l'exclusion sociale, à assurer la cohésion économique et territoriale, à protéger les droits fondamentaux de la personne, à garantir un équilibre entre les objectifs économiques et sociaux et à répartir équitablement les ressources et les revenus. Il demande une nouvelle fois à la Commission d'examiner les possibilités de financement d'un revenu minimum européen et de création d'un fonds approprié<sup>(64)</sup>.

4.7. Le CESE réaffirme que des systèmes de protection sociale durables, efficaces et efficients sont de la plus haute importance pour toutes les sociétés de l'UE. Ils constituent des moyens essentiels pour maintenir la cohésion sociale et territoriale, la solidarité et la stabilité au sein de la société, ainsi que pour soutenir la croissance économique. Les systèmes de protection sociale jouent également un rôle important en tant que stabilisateurs automatiques, comme on a pu le constater durant la crise. Tout en reconnaissant qu'il relève avant tout de la compétence des États membres de décider de la structure et de la teneur des politiques sociales, le CESE estime que les initiatives nationales et européennes devraient viser à rendre les

<sup>(57)</sup> JO C 133 du 14.4.2016, p. 9.

<sup>(58)</sup> Voir la note 57 de bas de page.

<sup>(59)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 33.

<sup>(60)</sup> Contribution du CESE au programme de travail de la Commission pour 2017, 15 juillet 2016.

<sup>(61)</sup> JO C 271 du 19.9.2013, p. 1.

<sup>(62)</sup> JO C 271 du 19.9.2013, p. 91.

<sup>(63)</sup> Voir la note 62 de bas de page.

<sup>(64)</sup> JO C 170 du 5.6.2014, p. 23 (cet avis n'a pas été soutenu par le groupe des employeurs; voir <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income-fr.pdf>).

systèmes de protection sociale plus efficaces et à les renforcer dans les domaines de la sécurité sociale, de l'assistance sociale et des services sociaux, des soins de santé et du logement <sup>(65)</sup>. Comme l'ont indiqué le Conseil et le comité de la protection sociale, les États membres devraient poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale et de faire en sorte qu'ils produisent de meilleurs résultats sur le plan social, tout en maximisant les incidences positives de l'emploi et de la croissance <sup>(66)</sup>.

4.8. Il appartient aux institutions nationales de sécurité sociale et aux pouvoirs publics de garantir des services sociaux universels, de qualité, abordables et accessibles. L'État doit reconnaître ces services, qui peuvent être fournis par des pouvoirs publics ou des acteurs à but lucratif ou non lucratif, comme c'est déjà le cas dans plusieurs pays de l'UE; il doit investir dans ces services et en contrôler l'accès. Les organisations représentatives de la société civile, en particulier les partenaires sociaux, les entreprises sociales et les mutuelles, jouent un rôle important. Ce rôle s'étend à l'élaboration, à la mise en œuvre, à l'application et à la surveillance des régimes de sécurité sociale, d'assurance maladie et d'aide sociale. Par ailleurs, une coopération plus étroite entre tous les acteurs peut contribuer à une utilisation plus efficace et plus rationnelle des ressources publiques dans la mise en œuvre des politiques sociales. Il faudrait également prévoir dans ce cadre la possibilité de recourir à des partenariats entre les pouvoirs publics et les acteurs privés, tout en respectant les caractéristiques des systèmes nationaux.

4.9. Le CESE est d'avis qu'un dialogue plus consistant et plus transparent est nécessaire entre les acteurs concernés pour transformer les systèmes de protection sociale afin de les rendre plus durables, en établissant des priorités au niveau des ressources pour les convertir en investissements publics efficaces, efficaces et pertinents, tout en respectant pleinement et en promouvant les droits sociaux, et plus particulièrement les principes fondamentaux des systèmes de sécurité sociale des États membres.

4.10. La transition vers le «travail 4.0» doit être accompagnée d'une transition en parallèle vers une «protection sociale 4.0». La crise, la croissance atone, les taux de chômage élevés et la combinaison d'un vieillissement croissant de la population et d'une diminution de la main-d'œuvre menacent la viabilité des systèmes de protection sociale et leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions. Dans le même temps, les services sociaux sont de plus en plus sollicités, notamment en raison du vieillissement de la population, alors que les ressources nécessaires pour répondre à cette demande sont limitées. Des réformes sont donc essentielles si l'on veut mettre en place des systèmes de protection sociale et des politiques et services sociaux qui soient efficaces, y compris d'un point de vue économique. Le socle européen des droits sociaux doit non seulement être en mesure de prendre en compte les transformations en cours dans le monde du travail, mais également aider les États membres à apporter des solutions appropriées en réponse aux changements importants en lien avec les systèmes de protection sociale et les politiques et services sociaux. Ses principaux objectifs doivent être de préserver leur qualité, leur viabilité, leur accessibilité, leur caractère abordable et leur pertinence pour tous ceux qui en dépendent, grâce à des politiques et des cadres réglementaires appropriés.

4.11. Le CESE reconnaît également que dans de nombreux États membres, les contraintes qui ne cessent de peser sur les budgets publics, les évolutions démographiques et sociétales et l'apparition de nouveaux défis sociaux ont suscité des formes nouvelles et novatrices d'organisation afin de financer et de fournir les prestations et services. Ce phénomène, appelé innovation sociale, est alimenté par la nécessité de répondre à des besoins sociaux non satisfaits. Il complète le système traditionnel de protection sociale fourni par l'État en mobilisant des acteurs économiques et sociaux et des financements de diverses origines, en coopération avec les pouvoirs publics locaux. Il ne saurait cependant se substituer à la responsabilité et au rôle de l'État et de ses différentes composantes publiques dans la fourniture d'un accès universel à des services de qualité, abordables, viables et accessibles pour les résidents de l'Union européenne, conformément aux pratiques nationales. L'innovation sociale crée du capital social et renforce le rôle des communautés locales. Il est recommandé à la Commission européenne et aux États membres de veiller à ce que les instruments de premier plan tels que les marchés publics et les Fonds structurels et d'investissement européens soient utilisés efficacement pour soutenir l'innovation sociale et les entreprises de l'économie sociale.

4.12. À maintes reprises, le CESE a souligné le rôle majeur et particulier joué par l'économie sociale, y compris les entreprises sociales, dans la fourniture de solutions économiques et sociales <sup>(67)</sup>. Ce secteur est une composante essentielle du modèle social européen et contribue directement à la cohésion économique et sociale et aux évolutions dans ces domaines, à la répartition plus équitable des revenus et des richesses et à la citoyenneté active. Plus récemment, le CESE a demandé l'élaboration d'un plan d'action de l'UE en faveur de l'économie sociale <sup>(68)</sup>.

<sup>(65)</sup> Débats nationaux en Bulgarie, en Irlande, en Roumanie et en Espagne, par exemple.

<sup>(66)</sup> Conclusions du Conseil de 2015 sur «Une gouvernance sociale pour une Europe inclusive» (document 14129/15 du Conseil), et comité de la protection sociale, «Suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale (SPPM) — Rapport sur les principaux défis sociaux et messages clés du CPS» (document 12606/16 du Conseil).

<sup>(67)</sup> Voir par exemple: JO C 117 du 26.4.2000, p. 52; JO C 318 du 23.12.2009, p. 22; JO C 229 du 31.7.2012, p. 44; JO C 458 du 19.12.2014, p. 14; projet sur l'entrepreneuriat social. L'importance de l'économie sociale a également été évoquée au cours de plusieurs débats nationaux, par exemple en Bulgarie, en Estonie, en Italie, en Lituanie, au Portugal et en Espagne.

<sup>(68)</sup> Contribution du CESE au programme de travail de la Commission européenne pour 2017, 15 juin 2016.

4.13. De manière générale, et dans le cadre des compétences de l'UE, le socle européen des droits sociaux doit viser à fournir un cadre de référence commun permettant de comparer et de contrôler les cadres juridiques et stratégiques nationaux nécessaires pour satisfaire le droit à une offre de qualité, en particulier en matière de prestations de protection sociale<sup>(69)</sup>, y compris la disponibilité, le caractère abordable et l'accessibilité des services sociaux ainsi que leur viabilité et leur efficacité. Cela devrait s'appliquer à toutes les branches de la sécurité sociale<sup>(70)</sup> ainsi qu'à tous les autres services sociaux et de protection sociale.

4.14. Dans le même ordre d'idées, le socle européen des droits sociaux devrait viser à créer pour les États membres les incitations nécessaires afin d'assurer la portabilité des droits acquis conformément aux critères nationaux pertinents pour ainsi garantir la libre circulation. Une telle approche pourrait permettre de mieux adapter les aides afin que chaque individu puisse organiser sa vie professionnelle et sa vie privée. Elle fournirait des moyens plus respectueux et plus flexibles de s'adapter au cycle de vie de tout citoyen de l'UE, notamment en assurant des transitions en douceur lorsqu'il intègre le marché du travail, lorsqu'il le quitte et lorsqu'il évolue en son sein.

4.15. En outre, le socle devrait être utilisé pour définir des valeurs de référence concernant la fourniture de services essentiels. Les stratégies de mise en œuvre des États membres devraient être définies compte tenu de la situation socio-économique et budgétaire spécifique de chaque pays. Les valeurs de référence ne devraient pas se limiter à la disponibilité des services et devraient stimuler la mise en œuvre des principes essentiels inscrits dans le protocole n° 26 (accès universel, qualité, sécurité, caractère abordable, égalité de traitement et promotion des droits des utilisateurs). Le cadre européen volontaire pour la qualité des services sociaux et le cadre de qualité européen pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance devraient servir de références pour l'élaboration de valeurs de référence.

4.16. Le principe d'égalité des chances pour tous est inscrit dans les traités européens et doit se refléter pleinement et correctement dans un socle social inclusif. Étant donné que l'acquis de l'Union prévoit déjà un ensemble commun de normes minimales pour les travailleurs dans toute l'Europe, ces prescriptions doivent être appliquées. Il convient de garantir l'égalité et la non-discrimination entre les hommes et les femmes ainsi qu'à l'égard de tous les groupes au sein de notre société, y compris les personnes handicapées, les personnes LGBTI, les personnes appartenant à des minorités ethniques et d'autres groupes qui font l'objet de discriminations.

4.17. Il est indispensable d'accroître les taux d'emploi de divers groupes en Europe pour faire face au vieillissement de la population et à la diminution de la population en âge de travailler. Des progrès s'imposent également en matière de promotion de l'égalité et de la non-discrimination, non seulement par rapport au travail, mais aussi dans d'autres aspects de la vie, tels que l'accès aux biens et aux services, l'éducation, le logement et les soins de santé. Dans ce contexte, il est à espérer que les discussions relatives à une directive de l'UE sur l'égalité de traitement dans l'accès aux biens et aux services seront relancées dans les meilleurs délais.

## 5. Résultats des débats avec la société civile organisée

5.1. Le CESE a organisé des débats avec la société civile organisée dans tous les États membres entre le 2 septembre et le 2 novembre 2016. Les débats étaient coordonnés par trois membres du CESE («trios») issus du pays concerné, souvent en coopération avec la Commission européenne (15 débats) ou le conseil économique et social national (7 débats). Les participants provenaient d'un large éventail d'organisations patronales et syndicales et d'autres organisations de la société civile, ainsi que, dans une moindre mesure, du monde universitaire. Au total, près de 1 800 représentants d'organisations de la société civile ont participé aux 28 débats.

5.2. Une série de questions clés ont servi de base aux discussions pour la plupart des débats, qui ont porté sur un large éventail de sujets, en fonction des différents systèmes nationaux ainsi que des priorités et de la situation du pays. À l'issue des débats, les trios coordonnateurs ont élaboré des rapports nationaux qui, dans la plupart des cas, étaient assortis de conclusions et/ou de recommandations. Les questions d'orientation étaient les suivantes:

- 1) Quels sont, selon vous, les défis économiques et sociaux les plus pressants, en Europe et dans votre pays? Que convient-il de faire pour les relever?
- 2) Pensez-vous qu'il est nécessaire de créer un socle des droits sociaux? Dans l'affirmative, comment doit-on le structurer pour pouvoir relever les grands défis sociaux et économiques, en Europe et dans votre pays?

<sup>(69)</sup> Y compris en cas de handicap, de soins de longue durée et de garde d'enfants.

<sup>(70)</sup> Soins de santé et indemnités de maladie, indemnités de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail, prestations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants.

- 3) Comment une nouvelle stratégie européenne du marché du travail peut-elle satisfaire les demandes des entreprises, des travailleurs et des demandeurs d'emploi en matière de flexibilité et de sécurité? Comment peut-elle prendre en compte des questions majeures telles que les nouvelles réalités des économies et marchés du travail de plus en plus numérisés, le défi du vieillissement de la population, et la nécessité de faciliter les transitions sur le marché du travail?
- 4) Comment assurer la pérennité des systèmes de protection sociale et garantir que les ressources disponibles soient affectées en priorité à des services et investissements sociaux efficaces, utiles et nécessaires? Quel rôle pour les différentes parties prenantes?
- 5) Comment le socle européen des droits sociaux pourrait-il favoriser la convergence économique et sociale à travers l'Europe?
- 6) De quoi avons-nous besoin pour promouvoir et soutenir des sociétés empreintes de cohésion en Europe?

5.3. Les conclusions/recommandations des rapports par pays élaborés par les trios révèlent qu'un certain nombre de thèmes et de sujets communs ont été abordés lors de ces débats. Ils sont synthétisés dans le présent chapitre.

5.3.1. En ce qui concerne le champ d'application et la forme du socle européen des droits sociaux:

- Dans 18 États membres (CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK), les conclusions/recommandations montrent que la société civile organisée, ou une partie de celle-ci, est favorable au lancement du socle. Dans 12 États membres (DE, EE, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SK), les participants indiquent que les objectifs, le champ d'application et/ou le contenu du socle devraient encore être clarifiés.
- Dans 13 États membres (BG, CY, CZ, DE, ES, FI, HR, IE, IT, RO, SE, SI, UK), les conclusions insistent sur l'interdépendance entre les politiques économique et sociale. En outre, l'importance de la croissance est soulignée dans 9 États membres (DE, DK, EE, EL, ES, FI, MT, RO, SE), et celle de la compétitivité dans 6 d'entre eux (EE, ES, FI, DK, MT, SE).
- Dans 12 États membres (BG, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, HU, IT, PL, SK, SE), les conclusions indiquent que le socle devrait s'appliquer à l'ensemble de l'UE.
- Dans 9 États membres (BG, DK, EE, HR, IE, LV, LT, PL, SE), les conclusions font référence soit à la mise en œuvre ou à l'application du socle, soit à la mise en œuvre ou à l'application des politiques et de l'acquis existants. Dans cinq d'entre eux (BG, HR, IE, LV, LT), il est précisé que le socle devrait être intégré dans le semestre européen.
- Les conclusions de 8 pays (DE, EL, ES, FI, HU, PT, SK, RO) mettent en évidence la nécessité de promouvoir la cohésion sociale et de lutter contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion croissantes.
- Dans 7 États membres (BE, CZ, DE, DK, FI, HR, SE), l'attention est attirée sur la nécessité de respecter le principe de subsidiarité. Dans ce contexte, 3 États membres nordiques (FI, SE, DK) défendent les compétences nationales en matière de négociation collective et 3 États membres (FI, SE, BE) la répartition des compétences.
- La question de la convergence (y compris la convergence vers le haut, la convergence des politiques sociales et/ou la convergence entre les États membres en général) est abordée dans 8 États membres (BG, DE, FR, HR, HU, IT, PT, SK).
- Les conclusions/recommandations de 6 États membres (CZ, EL, ES, HR, IE, SL) relèvent la nécessité d'investissements publics, privés et/ou sociaux.

5.3.2. Principaux thèmes évoqués dans les conclusions/recommandations et liés à l'ébauche préliminaire de socle européen des droits sociaux présentée par la Commission:

- Le rôle essentiel du dialogue social est mentionné dans les conclusions/recommandations de 11 États membres (CY, EE, ES, FI, HU, HR, IE, LV, RO, SI, SK).
- Dans 7 États membres (CY, EE, FI, IE, LV, RO, SI), l'importance du dialogue civil est également soulignée (même si cette question ne figurait pas dans l'ébauche préliminaire de la Commission).

- Dans 6 États membres (CY, DK, HR, HU, PL, SI), les conclusions insistent sur la nécessité de s'adapter aux changements, notamment ceux dus à la numérisation.
- La nécessité de prendre en compte les défis et les perspectives résultant de l'évolution démographique est mentionnée dans les conclusions de 3 pays (BG, CY, SI).
- Des questions telles que les prestations et services sociaux intégrés, les soins de santé et les prestations de maladie, les pensions, les allocations de chômage, le revenu minimum et l'accès aux services essentiels (qui figurent parmi les 20 principes définis dans l'ébauche préliminaire de la Commission), ainsi que la sécurité sociale, les normes sociales et la viabilité de la protection sociale figurent parmi les points les plus souvent soulevés dans les conclusions/recommandations. Un ou plusieurs d'entre eux sont mentionnés dans les conclusions de 22 États membres (BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SE, SI, SK, UK).
- L'emploi, la création d'emplois et la lutte contre le chômage (y compris le chômage des jeunes) sont évoqués dans les conclusions/recommandations de 7 pays (BE, CZ, EL, ES, FI, HR, RO).
- Dans 11 États membres (BE, BG, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, HR, HU, SI), les conclusions mettent l'accent sur l'éducation et les compétences (y compris dans le contexte de la numérisation du marché du travail).
- Dans 10 États membres (BE, CY, CZ, DK, FI, HR, HU, MT, RO, UK), les conclusions soulignent la nécessité de veiller à ce que les groupes sous-représentés ou marginalisés participent au marché de l'emploi et dans 7 d'entre eux (BE, DE, DK, FI, HU, MT, UK), l'égalité entre les hommes et les femmes est mentionnée dans ce contexte.
- Dans 8 États membres (CZ, CY, DK, FI, FR, HR, RO, SE), une ou plusieurs des questions suivantes sont soulevées: la nécessité d'assurer la stabilité de l'emploi, les transitions professionnelles, le travail décent et/ou la sécurité sociale, parfois également en relation avec la numérisation du marché du travail.
- Dans 3 États membres (DK, FI, SI), les conclusions font référence, respectivement, au fait que le concept de «flexicurité» aiderait à parer le modèle social européen pour l'avenir, à la nécessité de trouver un équilibre entre la flexibilité et la sécurité, et à la nécessité de prendre en compte les besoins économiques en matière de flexibilité du travail.

5.4. Les conclusions/recommandations révèlent également que le principal point de divergence porte sur la question de savoir si le socle européen des droits sociaux doit prévoir des mesures législatives. L'on constate des différences entre les pays et au sein de chacun d'eux; les participants aux débats sont divisés sur cette question, les représentants des employeurs n'étant (généralement) pas favorables à l'idée d'une nouvelle législation et les représentants syndicaux adoptant (généralement) la position contraire.

## 6. Gouvernance

6.1.1. Le socle européen des droits sociaux doit être défini beaucoup plus clairement s'agissant non seulement de son contenu, des processus, des initiatives concrètes en vue de sa mise en œuvre, du financement et du suivi, mais aussi du rôle des différents acteurs. La question de la gouvernance est de la plus haute importance; il s'agit de respecter les dispositions des traités, y compris en ce qui concerne le principe de subsidiarité. Pour chaque décision, les citoyens ont le droit de savoir qui est responsable et doit rendre des comptes.

6.1.2. Pour ce qui est des acteurs pertinents et de leur rôle, le CESE souligne qu'en matière de marché du travail, un partenariat entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux aux niveaux national et de l'UE est le principal moyen d'améliorer les avancées politiques sur la voie d'objectifs largement soutenus. Dans le domaine de la protection sociale, les gouvernements, les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les différentes institutions nationales chargées de l'organisation de la sécurité sociale, ainsi que les prestataires de services sociaux, jouent un rôle central. En outre, les partenaires sociaux ont souvent eux aussi un rôle à jouer et des responsabilités en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des régimes de protection sociale et les services sociaux. D'autres parties prenantes, telles que les organismes sociaux, peuvent disposer d'une expertise, notamment en matière d'assistance sociale, et intervenir en fournissant des filets de sécurité à l'intention de la frange de la population exposée au risque de pauvreté.



6.1.3. Le CESE souligne que le socle européen des droits sociaux peut devenir un projet positif pour l'Europe et pour l'ensemble de ses citoyens, mais uniquement s'il produit des résultats visibles. En ces temps de crise, il peut constituer une bonne occasion de démontrer que l'échelon européen reste capable de fournir, le cas échéant, une réponse adaptée aux difficultés que doit surmonter le citoyen ordinaire, dans le plein respect du partage des compétences et du principe de subsidiarité. Il convient, en particulier, qu'il renforce le bien-être de la population en respectant l'obligation définie dans le traité de parvenir, entre autres, à «une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement» (article 3 du traité sur l'Union européenne). Le socle devrait en outre contribuer à améliorer le fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Dans le même temps, le CESE s'inquiète du manque de clarté du socle en ce qui concerne son champ d'application. Il craint que cela ne crée encore davantage d'incertitude et de frustration en suscitant des attentes qui ne seront pas satisfaites ou ne pourront pas l'être<sup>(71)</sup>.

## 6.2. Des droits sociaux pour tous

6.2.1. La Commission propose que le socle s'applique tout d'abord dans la zone euro, sachant que celle-ci a déjà entamé un processus d'intégration et de consolidation plus poussées devant conduire à une plus grande convergence. Or, les dispositions sociales des traités de l'UE<sup>(72)</sup> couvrent tous les États membres de l'Union. Faisant écho aux déclarations entendues lors de nombreux débats nationaux, le CESE est d'avis que le socle européen des droits sociaux devrait s'appliquer à l'ensemble des 28 États membres de l'UE.

6.2.2. Dans un avis précédent, le CESE a indiqué que des politiques macroéconomiques socialement soutenables sont une condition *sine qua non* d'une reprise économique plus forte et de la cohésion sociale. Il est également indispensable de mieux prendre en compte la réalité économique afin de parvenir à la création d'emplois productifs et à des politiques sociales bien conçues au niveau de l'UE et des États membres, en veillant à l'équité entre les générations. Le Comité se félicite de l'attention portée au recours à la flexibilité dans les règles du pacte de stabilité et de croissance, en vertu de laquelle la Commission tiendra compte de certains investissements publics lors du calcul du déficit budgétaire, mais il estime qu'il s'agit d'une mesure limitée et incomplète<sup>(73)</sup>.

## 6.3. Le semestre européen

6.3.1. Le semestre européen et les programmes nationaux de réforme — qui concernent également les pays n'appartenant pas à la zone euro — doivent devenir les principaux vecteurs de la mise en œuvre et du suivi du socle européen. Toutefois, compte tenu des mécanismes additionnels de surveillance macroéconomique qui existent dans le cadre du semestre européen pour les pays de la zone euro, ces derniers pourraient élaborer des critères d'évaluation supplémentaires à l'appui des réformes nationales. Le lien entre le socle et le semestre européen a été évoqué dans un certain nombre de débats nationaux<sup>(74)</sup>.

6.3.2. Le CESE fait observer que certains des objectifs de politique économique de la gouvernance économique menée ces dernières années doivent être mieux conciliés avec les objectifs de politique sociale de l'UE énoncés à l'article 4, paragraphe 2, du TFUE<sup>(75)</sup>. Au titre de la clause sociale horizontale<sup>(76)</sup>, toutes les mesures du semestre européen doivent faire l'objet d'une évaluation d'impact social. Ces résultats devraient être publiés et débattus tant au niveau national qu'à l'échelon européen<sup>(77)</sup>.

6.3.3. Le CESE a déjà déclaré précédemment que, dans le cadre du semestre européen, les objectifs en matière sociale et d'emploi devraient être mis sur un pied d'égalité avec les considérations macroéconomiques<sup>(78)</sup>. Il a également recommandé la création d'indicateurs communs et comparables, par exemple sur la pauvreté et les inégalités, ainsi que l'évaluation obligatoire de l'impact social de tous les programmes de réforme proposés dans les programmes nationaux de réforme (PNR) et les recommandations par pays<sup>(79)</sup>.

6.3.4. Le CESE demande le rééquilibrage du semestre européen de sorte que l'actuel tableau de bord d'indicateurs clés en matière sociale et d'emploi soit pris en considération lors de la formulation des recommandations par pays.

<sup>(71)</sup> Le manque de clarté a été abordé dans de nombreux États membres, et certains secteurs de la société civile ont exprimé leurs inquiétudes quant à l'éventualité d'un effet boomerang. Si des attentes sont créées et ne sont finalement pas satisfaites, cela pourrait aboutir à davantage encore de méfiance et de frustration.

<sup>(72)</sup> Article 3 du TUE, article 9 du TFUE, titre X du TFUE et charte des droits fondamentaux.

<sup>(73)</sup> JO C 268 du 14.8.2015, p. 33.

<sup>(74)</sup> Débats nationaux en Autriche, en Bulgarie, en Italie, aux Pays-Bas et en Roumanie.

<sup>(75)</sup> Voir la note 59 de bas de page.

<sup>(76)</sup> Article 9 du TFUE.

<sup>(77)</sup> Voir la note 57 de bas de page.

<sup>(78)</sup> Voir la note 61 de bas de page.

<sup>(79)</sup> Voir la note 57 de bas de page.

6.3.5. Le renforcement de la convergence en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie et de travail doit être facilité par la définition d'objectifs spécifiques qui tiennent compte de la stratégie Europe 2020 et des objectifs de développement durable et sous-tendent la coordination des politiques économiques, sociales et de l'emploi.

#### 6.4. Gouvernance économique et sociale

6.4.1. Le CESE exprime ses plus vives inquiétudes quant à la stabilité de l'UE dès lors que les réformes nécessaires — avec ou sans modifications des traités — sont systématiquement adoptées en dernière minute et dans un contexte de pressions maximales. Il y a lieu de renforcer à nouveau la cohésion sociale, politique et économique de l'UE et de poursuivre une intégration économique et monétaire cohérente, qui constitueront les bases d'un bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM). Il est impératif de mener un débat sérieux sur une architecture de l'UEM qui repose sur des bases saines, ce qui requiert un consensus sur des objectifs économiques et sociaux ainsi qu'un accord sur le mode de gouvernance<sup>(80)</sup>.

6.4.2. La cohésion sociale, politique et économique doit être mise en œuvre afin de renforcer la capacité d'absorption des chocs de l'UEM. Le CESE fait observer que les divergences entre les économies des pays de l'UEM doivent être davantage prises en considération et que des réformes structurelles équilibrées doivent être menées dans ces pays, sur la base des exigences d'une union monétaire et en accord avec les impératifs nationaux, afin de garantir la convergence nécessaire.

6.4.3. Le CESE a déjà émis des suggestions sur la façon d'améliorer la conception de l'UEM et énoncé des propositions pour renforcer dans les meilleurs délais son caractère démocratique et social dans le cadre de la méthode communautaire. De telles mesures amélioreraient la résilience démocratique et seraient conformes aux obligations sociales qui procèdent des traités<sup>(81)</sup>.

6.4.4. Une UEM économiquement saine est d'une importance capitale. Comme indiqué précédemment par le CESE, les gouvernements des États membres portent dans ce contexte une lourde responsabilité en ce qui concerne la consolidation d'une UEM démocratique et sociale. Il en va de même des partenaires sociaux, tant nationaux qu'européens, pour qui l'UEM représente le cadre global dans lequel s'inscrivent leurs différents systèmes de fixation des salaires et de définition des politiques sociales et de l'emploi. En tant qu'acteurs de l'économie et de la société, ils jouent un rôle décisif dans le respect de l'objectif commun de stabilité de l'UEM<sup>(82)</sup>. Une participation accrue des partenaires sociaux peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance de l'UEM. Leur point de vue sur la manière d'organiser la politique sociale et du marché du travail doit également être pris en considération dans le cadre des débats sur l'avenir de l'UEM<sup>(83)</sup>. Un dialogue renforcé et structuré avec la société civile contribuerait également à la consolidation de la résilience démocratique et de la gouvernance.

6.4.5. Le CESE est d'avis qu'il est nécessaire de disposer d'une gouvernance économique plus efficace et démocratique, notamment au sein de la zone euro, pour s'attaquer aux déséquilibres persistants et instaurer un climat de confiance dans l'Europe entière<sup>(84)</sup>.

#### 6.5. Faire appliquer et réaffirmer l'acquis social existant

6.5.1. Le socle européen des droits sociaux devrait avoir pour but de contribuer à la mise en œuvre effective de l'acquis social juridique existant ancré dans le droit primaire et secondaire de l'UE en matière de droits sociaux et du travail, notamment la protection sociale et l'efficacité de son contrôle par l'inspection du travail, entre autres, et le droit à un recours effectif et à l'accès à la justice. Les sources de droit juridiquement contraignantes sur le plan international pour les citoyens de l'UE, ratifiées par les États membres, doivent être pleinement respectées.

6.5.2. Le CESE estime que le socle européen des droits sociaux offre la possibilité de réaffirmer l'acquis social existant. En outre, le processus d'élaboration du socle ouvre également un espace pour évaluer ce qui fonctionne bien et ce qui ne fonctionne pas, ce qui fait défaut et ce qu'il conviendrait d'améliorer, dans l'approche de l'UE et des États membres, pour favoriser une convergence sociale et économique renouvelée, une croissance durable et la création d'emplois sur le territoire de l'Union.

<sup>(80)</sup> Voir la note 59 de bas de page.

<sup>(81)</sup> JO C 332 du 8.10.2015, p. 8 et JO C 13 du 15.1.2016, p. 33.

<sup>(82)</sup> Voir la note 59 de bas de page.

<sup>(83)</sup> Voir par exemple l'analyse conjointe approfondie de l'emploi (en anglais).

<sup>(84)</sup> JO C 332 du 8.10.2015, p. 8.

## 6.6. *Ressources pour une stabilisation sociale de l'Europe*

6.6.1. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques et les Fonds structurels et d'investissement européens ont été conçus pour apporter une contribution essentielle à la création d'emplois et de croissance ainsi qu'à la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Le CESE est d'avis qu'une utilisation plus efficace et efficiente de ces fonds est nécessaire et qu'il conviendrait d'accorder la priorité à des investissements à long terme de l'UE dans des infrastructures et des services sociaux de grande qualité, y compris par l'intermédiaire du Fonds européen pour les investissements stratégiques et de la Banque européenne d'investissement, et de les associer à la mise en œuvre du socle.

6.6.2. Le CESE a présenté différentes options et propositions s'inscrivant dans les limites du pacte de stabilité et de croissance. L'une d'entre elles concerne une «règle d'or» — ou plus précisément une «règle d'argent»<sup>(85)</sup> — pour les investissements publics des États membres, y compris dans le secteur social, s'ajoutant aux investissements publics européens par l'intermédiaire d'un système de paramètres communs qui, s'ils sont accompagnés des réformes structurelles adéquates, encourageront également l'investissement privé<sup>(86)</sup>.

6.6.3. Dans le cadre des budgets et des révisions du cadre financier pluriannuel, le CESE estime nécessaire, comme l'a déjà indiqué la Commission, d'utiliser 25 % des Fonds structurels et d'investissement européens, à savoir le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional, pour la promotion de l'investissement social dans les services et les politiques relatifs à l'aide sociale, aux soins de santé, à l'éducation et au logement. En outre, certaines ressources devraient être réservées, au niveau de l'UE, comme financements disponibles au titre du FSE pour renforcer les capacités des partenaires sociaux. La Commission européenne devrait fournir aux États membres des indications sur la manière de promouvoir les investissements sociaux dans la pratique et de surveiller la qualité et l'efficacité des projets.

6.6.4. En 2014, le CESE a évoqué un mécanisme de redistribution à utiliser en cas de choc asymétrique<sup>(87)</sup> et a souligné que l'Union, et en particulier la zone euro, ne pourra pas ignorer les conséquences sociales des politiques économiques mises en œuvre en les laissant à la charge exclusive des États. Il a souligné la nécessité d'envisager les budgets de l'éducation et de la formation comme un investissement dans l'avenir<sup>(88)</sup>. Les participants à certains débats nationaux ont discuté de l'utilité et de la possibilité de créer une assurance chômage européenne ou un fonds d'ajustement<sup>(89)</sup>. Ces débats ont révélé à cet égard des points de vue très divergents ainsi que la nécessité de poursuivre la discussion<sup>(90)</sup>.

## 6.7. *Lien entre les stratégies mondiale et européenne*

6.7.1. Les réflexions sur le socle européen des droits sociaux devraient, le cas échéant, prendre également en considération la dimension mondiale. Les débats les plus récents menés dans le cadre de l'OIIT, du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et du Fonds monétaire international (FMI) sont essentiels, au vu notamment des données probantes qui démontrent que les inégalités ont des incidences négatives sur la pérennité de la croissance et que la redistribution ne nuit pas à cette dernière. Les réflexions devraient également reconnaître que la durabilité du modèle social européen est liée à l'amélioration de la compétitivité de l'Europe sur la scène mondiale.

6.7.2. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 a été approuvé par tous les États membres des Nations unies en 2015. À ce titre, la réalisation de ces objectifs est une obligation pour les États membres de l'Union européenne. Le CESE est convaincu que le socle pourrait contribuer de manière significative au programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier ses objectifs 1 (pas de pauvreté), 3 (bonne santé et bien-être), 5 (égalité entre les sexes), et 8 (travail décent et croissance économique).

## 6.8. *Une stratégie globale claire pour un avenir meilleur en Europe*

6.8.1. Le CESE invite la Commission à proposer une stratégie claire et cohérente pour le socle européen des droits sociaux. Il partage l'avis du comité de l'emploi et du comité de la protection sociale, qui ont déclaré que «le socle européen des droits sociaux devrait s'appuyer sur les instruments existants, notamment la stratégie européenne pour l'emploi et la méthode ouverte de coordination dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale, et améliorer ces instruments, et, sur cette base, servir à orienter le processus visant à encourager une convergence durable vers le haut en matière d'emploi et en termes de résultats sociaux, dans le respect des compétences nationales»<sup>(91)</sup>. La conception de

<sup>(85)</sup> Voir la note 73 de bas de page.

<sup>(86)</sup> JO C 451 du 16.12.2014, p. 10, réclamant un pacte de stabilité et de croissance plus souple en ce qui concerne certains «investissements publics».

<sup>(87)</sup> Voir la note 86 de bas de page.

<sup>(88)</sup> JO C 327 du 12.11.2013, p. 58, JO C 271 du 19.9.2013, p. 1.

<sup>(89)</sup> Débats nationaux en Finlande et en France, par exemple.

<sup>(90)</sup> Voir la note 59 de bas de page.

<sup>(91)</sup> Socle européen des droits sociaux — Avis commun du comité de l'emploi et du comité de la protection sociale, document n° 12605/16, entériné par le Conseil EPSCO le 13 octobre 2016.

nouveaux critères pertinents pour évaluer les progrès relatifs à un nombre limité de grands enjeux sociaux et du marché de l'emploi peut faire partie de ce processus. La mise en place d'un tel cadre de coopération aiderait les États membres à obtenir des résultats positifs au moyen de réformes <sup>(92)</sup> et contribuerait à renforcer la cohésion sociale.

6.8.2. Malgré les risques évidents, le CESE reste d'avis que l'UE est capable de s'améliorer et de devenir plus démocratique et plus sociale. Il mettra tout en œuvre pour soutenir les débats dans les États membres et au niveau de l'UE afin de mobiliser les citoyens «pour un avenir meilleur en Europe». Une mondialisation juste, qui offre une bonne qualité de vie, suffisamment de possibilités d'emploi et des conditions de travail équitables pour tous, ne deviendra réalité que si l'UE reste unie et est en mesure d'agir. Pour préserver son modèle de société, l'Europe doit être capable de s'adapter à des réalités changeantes afin de maximiser les possibilités pour tout un chacun. C'est le seul moyen d'éviter le protectionnisme, le nationalisme et le populisme.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

<sup>(92)</sup> Débats nationaux en Roumanie, par exemple.

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

522<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 25 ET 26 JANVIER 2017

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les droits d'auteur dans le marché unique numérique»**

[COM(2016) 593 final — 2016/0280 (COD)]

sur la

**«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions d'émissions de télévision et de radio»**

[COM(2016) 594 final — 2016/0284 (COD)]

et sur la

**«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certaines utilisations autorisées d'œuvres et d'autres objets protégés par le droit d'auteur et les droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information»**

[COM(2016) 596 final — 2016/0278 (COD)]

(2017/C 125/03)

Rapporteur: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consultation	Parlement européen, 6.10.2016 Conseil, 26.10.2016 et 24.10.2016
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	13.1.2017
Adoption en session plénière	25.1.2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote	144/0/2
(pour/contre/abstentions)	

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement le train de mesures élaboré en vue d'adapter les droits d'auteur aux exigences de l'économie numérique.

1.2. L'Union européenne (UE) ne dispose pas d'un système intégré des droits d'auteur. Pour le mettre en place, l'objectif central est d'éliminer la fragmentation, en renforçant dans le même temps la protection des créateurs notamment face aux géants technologiques qui dominent les marchés.

1.3. Le domaine des droits d'auteur est très complexe en raison de l'existence de nombreuses parties prenantes, qui ont chacune leurs intérêts mais ont besoin les unes des autres. La réglementation doit trouver un équilibre entre les droits de tous en évitant la bureaucratie et les exigences superflues.

1.4. Eu égard à l'approche «progressive» de la Commission européenne, le CESE suggère de réviser et de consolider le droit existant, y compris en apportant des modifications à d'autres directives, d'examiner l'opportunité de proposer des mesures concernant les cas des moteurs de recherche sur l'internet et du transfert gratuit de contenu sur les réseaux wi-fi, et de réglementer certains aspects par voie de règlement.

1.5. Le Comité rappelle l'importance et la nécessité que l'UE procède à une ratification rapide du traité de Marrakech sur les droits d'auteur pour ce qui est des personnes aveugles.

1.6. **Diffusion en ligne par les organismes de radiodiffusion et retransmissions numériques de programmes de radio et de télévision:** le CESE considère que la proposition de la Commission est appropriée et favorisera la distribution des productions cinématographiques européennes. Le principe du pays d'origine n'entre pas en contradiction avec la territorialité du droit, ni avec la liberté contractuelle.

1.7. **Adaptation des exceptions au contexte numérique et transfrontière:** bien que les problèmes soient correctement cernés dans les propositions de la Commission, le CESE suggère d'y apporter une série de modifications afin de mieux adapter les droits d'auteur aux exigences actuelles, à savoir:

- inclure le principe de nullité de plein droit pour toute convention contraire aux exceptions et limitations au droit d'auteur <sup>(1)</sup>,
- fouille de textes et de données:
  - pour promouvoir les entreprises novatrices, le champ d'application (article 2 de la proposition) doit englober les chercheurs et les entreprises qui poursuivent un but lucratif,
  - il convient d'inclure dans le texte le principe que les simples faits et les données ne doivent pas être soumis au droit d'auteur (mentionné au considérant 8),
- **copies d'œuvres pour la préservation du patrimoine culturel** <sup>(2)</sup>: clarifier et élargir l'exception pour rendre accessibles en ligne, à des fins non commerciales, les œuvres indisponibles dans le commerce ou qui ne font pas l'objet d'une mise à disposition active par les titulaires du droit d'auteur,
- remplacer l'exigence relative à l'utilisation *de terminaux spécialisés, dans les locaux des établissements* <sup>(3)</sup>, en rendant l'accès aux œuvres et prestations neutre sur le plan technologique,
- introduire une nouvelle exception relative à **la mise à disposition transfrontière à des fins non commerciales de documents** par les bibliothèques et archives européennes,
- modifier l'exception pour la **recherche scientifique à des fins non commerciales** dans la directive InfoSoc, car l'on estime qu'elle peut s'avérer très difficile à appliquer dans certains cas <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Tel que prévu dans la directive 2009/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant la protection juridique des programmes d'ordinateur (JO L 111 du 5.5.2009, p. 16, article 5) et dans la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 1996 concernant la protection juridique des bases de données (JO L 77 du 27.3.1996, p. 20, article 15).

<sup>(2)</sup> Article 5 de la proposition de la Commission COM(2016) 593 final.

<sup>(3)</sup> Article 5, paragraphe 3, point n), de la directive InfoSoc (JO L 167 du 22.6.2001, p. 10).

<sup>(4)</sup> <http://libereurope.eu/blog/2016/10/14/basic-guide-eu-copyright-limitations-exceptions-libraries-educational-research-establishments/>

1.8. L'arrêt par lequel la Cour de justice de l'Union dit pour droit que, sous certaines conditions, le **prêt de livres numériques** peut être assimilé à celui d'un livre traditionnel <sup>(5)</sup> répond à une demande constante de la part des usagers des bibliothèques et des établissements d'enseignement.

1.9. La proposition relative à la numérisation, la distribution et l'utilisation transfrontière des **œuvres indisponibles** (titre III, chapitre 1) mérite d'être accueillie positivement.

1.10. Il convient d'harmoniser au moyen de normes européennes l'exception de **«liberté de panorama»**.

1.11. Le CESE soutient le droit exclusif voisin des éditeurs d'autoriser ou d'interdire pendant vingt ans l'utilisation numérique de leurs publications de presse.

1.12. Le CESE approuve l'obligation faite aux prestataires de services de la société de l'information qui stockent et rendent accessibles au public un grand nombre d'œuvres ou autres objets protégés par le droit d'auteur qui sont chargés par les utilisateurs de leurs services de prendre des mesures appropriées et proportionnées en vue de garantir le bon fonctionnement des accords avec les titulaires des droits ou d'éviter que ces œuvres et autres objets protégés soient accessibles (**écart de valeur**).

1.13. Le CESE estime que la proposition de la Commission représente une avancée dans la **protection des droits d'auteur**, les créateurs devant avoir droit à une juste rémunération de leur effort de création, être associés au succès commercial de leurs œuvres, et pouvoir bénéficier d'un haut niveau de protection et de financement de leurs créations.

1.14. Il y a lieu de souligner qu'il est nécessaire que les institutions de la société civile contribuent à renforcer la sensibilisation des utilisateurs concernant le respect des lois en matière de droits d'auteur. Le CESE soutient les efforts de la Commission dans la lutte contre la piraterie et toute forme d'utilisation illicite de contenus protégés par les lois.

## 2. Les propositions de la Commission

2.1. L'évolution des technologies numériques a transformé la façon dont les œuvres et d'autres objets protégés sont créés, produits, diffusés et exploités. Des usages nouveaux sont apparus, ainsi que de nouveaux acteurs et de nouveaux modèles d'entreprise. Dans l'environnement numérique, les utilisations transfrontières se sont également accrues et les consommateurs se voient offrir de nouvelles possibilités d'accéder à des contenus protégés par le droit d'auteur.

2.2. S'il demeure valable en ce qui concerne ses objectifs et ses principes, le cadre européen existant en matière de droits d'auteur doit être adapté à ces nouvelles réalités. Une intervention au niveau de l'UE est également nécessaire pour éviter la fragmentation du marché intérieur.

2.3. Dans ce contexte, la stratégie pour le marché unique numérique <sup>(6)</sup>, adoptée en mai 2015, avait souligné la nécessité de réduire les disparités entre les régimes de droits d'auteur nationaux et d'élargir pour les utilisateurs l'accès en ligne aux œuvres dans l'ensemble de l'UE, insistant sur l'importance d'améliorer l'accès transfrontière aux services proposant des contenus protégés par le droit d'auteur, notamment en clarifiant le rôle des services en ligne dans le domaine de la diffusion d'œuvres et d'autres objets protégés.

2.4. En décembre 2015, la Commission a publié une communication <sup>(7)</sup> qui définit des actions ciblées et une vision à long terme qui tiennent compte de la nécessité de faire progresser le marché unique dans ce domaine, afin d'adapter les règles aux réalités numériques, de garantir que les industries créatives européennes restent compétitives et de maintenir un bon équilibre entre la protection du droit d'auteur et d'autres objectifs d'intérêt public.

2.5. À la suite de la récente proposition sur la portabilité transfrontière <sup>(8)</sup>, la Commission propose aujourd'hui un ensemble de mesures législatives, avec trois objectifs:

- i) garantir un plus large accès en ligne aux contenus dans l'Union et toucher de nouveaux publics;

<sup>(5)</sup> Affaire C-174/15, Vereniging Openbare Bibliotheken/Stichting Leenrecht (JO C 14 du 16.1.2017, p. 6).

<sup>(6)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 626 final.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 627 final.

ii) adapter certaines exceptions à l'environnement numérique et transfrontière;

iii) favoriser un marché du droit d'auteur équitable et performant.

2.6. En premier lieu vient une proposition de règlement<sup>(9)</sup> qui vise à créer des conditions favorables à de nouveaux modes de distribution transfrontière, en ligne et au format numérique, de programmes de télévision et de radio, comparables à celles qui sont applicables à la diffusion plus traditionnelle par satellite et par câble. Grâce aux nouvelles règles, inspirées de celles qui existent dans la directive «câble et satellite»<sup>(10)</sup>, il sera plus simple et plus rapide d'obtenir les droits qui sont nécessaires pour certains services en ligne fournis par des radiodiffuseurs, ainsi que pour certains services de retransmission. Ces règles visent à faciliter l'évolution du marché et une diffusion plus large des productions européennes de radio et de télévision. Cette évolution, à son tour, se traduira par un plus large choix offert au consommateur et par une diversité culturelle accrue.

2.7. Par ailleurs, la proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique<sup>(11)</sup> instaure un nouveau mécanisme de négociation qui facilitera la conclusion d'accords de licence aux fins de la mise à disposition d'œuvres audiovisuelles sur les plateformes de vidéo à la demande. Elle s'inscrit dans le cadre d'un effort politique plus vaste destiné à combattre les nombreux facteurs qui sont à la base de la faible disponibilité des œuvres audiovisuelles européennes, notamment des films, dans l'ensemble de l'Union.

2.7.1. Les problèmes liés à l'octroi de licences et les difficultés juridiques et contractuelles qui en découlent pour l'exploitation des œuvres audiovisuelles européennes sur les services de vidéo à la demande seront également abordés dans le cadre d'un dialogue structuré avec les parties prenantes, qui visera à simplifier les pratiques en matière d'octroi de licences et à faciliter des accords sectoriels en vue d'assurer une exploitation plus durable et une disponibilité plus grande des œuvres européennes. La Commission fera rapport sur les résultats du dialogue d'ici à la fin de 2018.

2.7.2. Enfin, la proposition de directive à l'examen présente également des solutions pour faciliter l'octroi en faveur des institutions de gestion du patrimoine culturel des licences sur droits dont elles ont besoin pour pouvoir numériser et diffuser des œuvres indisponibles mais présentant un grand intérêt culturel. L'accès aux œuvres dans des contextes non commerciaux, tels que les établissements d'enseignement, les bibliothèques publiques ou les lieux qui ne sont pas destinés à des spectacles, est également très important dans un but de promotion de la diversité culturelle, d'éducation et d'intégration à la vie sociale. En outre, la Commission envisage actuellement, avec l'association des directeurs des agences nationales du cinéma et le secteur audiovisuel, de créer et de financer en 2017 un catalogue de films européens à des fins éducatives.

2.8. Dans le même temps, deux propositions législatives<sup>(12)</sup> ont été adoptées pour mettre en œuvre dans le droit de l'Union le traité de Marrakech, qui impose aux parties de prévoir des exceptions en faveur des personnes ayant des difficultés de lecture des textes imprimés, afin qu'elles puissent avoir accès aux livres et autres œuvres imprimées dans des formats qui leur soient accessibles. La proposition de directive prévoira une exception obligatoire, en en garantissant le respect, pour que ces exemplaires en format accessible puissent être fabriqués et diffusés au sein du marché unique. La proposition de règlement en autorisera l'échange transfrontière entre l'Union et les pays tiers parties au traité.

### 3. Observations générales

3.1. Le CESE accueille favorablement le train de mesures élaboré en vue d'adapter les droits d'auteur aux exigences de l'économie numérique.

3.2. L'art européen occupe une position de premier plan au niveau mondial, mais la production cinématographique, l'industrie de l'édition ainsi que la création musicale et artistique doivent gérer la fragmentation du marché et la grande richesse liée à la diversité culturelle et linguistique, le passage au numérique et les difficultés financières.

3.3. La simplification du système des autorisations devrait contribuer à réduire la fragmentation, faciliter l'accès transfrontière aux contenus en ligne et créer un meilleur équilibre dans la protection des auteurs, surtout face aux entreprises géantes qui contrôlent les marchés numériques.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 594 final.

<sup>(10)</sup> Directive 93/83/CEE du Conseil du 27 septembre 1993 (JO L 248 du 6.10.1993, p. 15).

<sup>(11)</sup> COM(2016) 593 final.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 596 final, COM(2016) 595 final.



3.4. Le domaine des droits d'auteur est très complexe en raison de l'existence de nombreuses parties prenantes, qui ont chacune leurs intérêts mais ont besoin les uns des autres. La réglementation doit trouver un équilibre entre les droits de toutes.

3.5. La Commission adopte une démarche «progressive»<sup>(13)</sup> et ne propose pas de procéder à une révision complète, mais d'effectuer des ajouts aux règles existantes. Le CESE suggère qu'il soit envisagé:

- de revoir et consolider le droit en vigueur, y compris en apportant des modifications dans d'autres directives comme celle relative à la durée de protection du droit d'auteur<sup>(14)</sup> et celle concernant l'utilisation autorisée des œuvres orphelines<sup>(15)</sup>, et
- d'opter pour le règlement comme instrument approprié à la construction du marché unique numérique<sup>(16)</sup>,
- d'étudier s'il est nécessaire ou opportun d'aborder le cas des moteurs de recherche sur l'internet et celui de la diffusion gratuite de contenus via des réseaux wi-fi<sup>(17)</sup>.

#### 4. Les mesures visant à assurer un accès plus large aux contenus dans toute l'Union

##### 4.1. *Les diffusions en ligne d'organismes de radiodiffusion et les retransmissions numériques de programmes de radio et de télévision*<sup>(18)</sup>

4.1.1. Dans l'UE, le secteur de la programmation et de la diffusion de programmes de radio et de télévision compte près de 12 000 entreprises, emploie 255 000 personnes et affiche un chiffre d'affaires de 66,5 milliards d'euros<sup>(19)</sup>. La réforme se justifie du fait que les mécanismes existants pour faciliter l'autorisation concernant les droits d'auteur et droits voisins ne couvrent pas la transmission en ligne, ni certaines diffusions numériques.

4.1.2. Le CESE est favorable à l'introduction du principe du «pays d'origine», qui est déjà établi en matière de satellites<sup>(20)</sup> et qui n'entre pas en contradiction avec la territorialité du droit, ni avec la liberté contractuelle.

4.1.3. Le CESE estime qu'une modification de la réglementation en matière de radiodiffusion numérique qui soit neutre sur le plan technologique devrait simplifier le processus d'acquisition des droits pour les nouveaux fournisseurs et, par conséquent, améliorer l'accès aux contenus importants pour les consommateurs.

4.1.4. La révision prévoit à bon escient que, en cas de difficultés liées à l'octroi des licences, les États membres veilleront à ce qu'un «organisme impartial» facilite les accords en matière d'accès et de disponibilité des œuvres audiovisuelles sur les **plateformes de vidéo à la demande**.

#### 5. Adapter les exceptions aux environnements numérique et transfrontière<sup>(21)</sup>

5.1. Les bibliothèques, musées et archives d'Europe constituent un espace culturel pour les citoyens européens et sont indispensables à la transmission des connaissances, à l'enseignement et à la recherche. Dans le même temps, ils apportent une importante contribution économique dans le domaine des droits d'auteur<sup>(22)</sup>.

<sup>(13)</sup> Communication COM(2016) 592 final.

<sup>(14)</sup> Directive 2006/116/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 (version consolidée) (JO L 372 du 27.12.2006, p. 12).

<sup>(15)</sup> Directive 2012/28/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 (JO L 299 du 27.10.2012, p. 5).

<sup>(16)</sup> Avis du CESE (JO C 264 du 20.7.2016, p. 51).

<sup>(17)</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-484/14, Tobias Mc Fadden/Sony Music Entertainment Germany GmbH (JO C 419 du 14.11.2016, p. 4).

<sup>(18)</sup> Voir la note 9 de bas de page.

<sup>(19)</sup> Eurostat, Programming and broadcasting statistics (statistiques de programmation et de radiodiffusion).

<sup>(20)</sup> Voir la note 10 de bas de page.

<sup>(21)</sup> Voir la note 11 de bas de page.

<sup>(22)</sup> Leurs achats représentent 4 800 millions d'euros par an. Outsell report, «Library Market Size, Share, Performance and Trends» (Taille, part de marché, performances et tendances du marché des bibliothèques).

5.2. En raison de l'absence d'harmonisation, de la complexité des législations existantes, de barrières géographiques et de différences linguistiques, les chercheurs européens subissent un handicap par rapport à ceux de grandes nations comme les États-Unis. En conséquence, la réforme doit poursuivre trois objectifs: élargissement et adaptation aux nouvelles réalités technologiques, mise en œuvre sur un mode harmonisé et contraignant, et sécurité juridique dans la réglementation des exceptions et des limitations <sup>(23)</sup>.

5.3. La déclaration de La Haye (2014) souligne le grand potentiel en matière d'innovation et de recherche que représente la fouille de textes et données. Pour les chercheurs, les petites et moyennes entreprises et les grandes entreprises technologiques, cette fouille constitue un outil essentiel, qui reste sous-utilisé dans l'UE pour cause de restrictions juridiques, techniques et contractuelles.

5.4. La Commission propose d'établir des exceptions obligatoires dans différentes circonstances:

- **fouille de textes et de données à des fins de recherche scientifique** dans le cas de reproductions et d'extractions effectuées par des organismes de recherche sans but lucratif,
- utilisation numérique des œuvres et autres objets protégés à seule fin d'illustration dans le cadre de **l'enseignement**, dans la mesure où elle se justifie par l'objectif non commercial à atteindre, et
- **copies d'œuvres pour la préservation du patrimoine culturel.**

5.5. Bien qu'il considère que les propositions de la Commission cernent correctement les problèmes, le CESE propose des modifications pour mieux adapter la législation aux besoins actuels (voir les conclusions). Entre autres choses, il importe que les exceptions prévues en matière de droits d'auteur ne soient pas annulées par des accords contractuels ou des outils technologiques. Par ailleurs, il convient de revoir l'exception aux droits d'auteur concernant la **recherche scientifique dans un but non commercial** (article 5.3. a) car son application est jugée particulièrement difficile <sup>(24)</sup>.

5.6. Le CESE réclame également l'harmonisation de l'exception de **«liberté de panorama»**, en vertu de laquelle les particuliers peuvent saisir et partager via l'internet des images d'œuvres telles que des bâtiments ou des sculptures se trouvant dans des espaces publics. La Commission, tout en confirmant la pertinence de cette exception, a décidé de s'en tenir à ce qu'elle puisse être appliquée à titre facultatif dans les États membres.

#### 5.7. **Droits d'auteur et droits voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés**

5.7.1. Le Comité rappelle à quel point il est important et nécessaire que l'Union européenne ratifie rapidement le traité de Marrakech, entré en vigueur le 30 septembre 2016, qui vise à faciliter l'accès aux œuvres publiées pour les aveugles, les déficients visuels et les personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés. Le traité offrira à de nombreux citoyens européens aveugles ou déficients visuels la possibilité d'accéder à un plus grand nombre d'œuvres disponibles, et partant, leur donnera accès à la culture, à l'éducation ainsi qu'à un emploi et favorisera de la sorte une véritable inclusion sociale.

5.7.2. Les propositions de règlement <sup>(25)</sup> et de directive <sup>(26)</sup> permettront à l'Union de se conformer à une obligation internationale contractée dans le cadre du traité de Marrakech. De plus, cette démarche est conforme aux obligations de l'Union découlant de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

5.8. **Octroi de licences et accès élargi aux contenus:** à juste titre, il sera permis de numériser et de diffuser les **œuvres indisponibles** qui ont été publiées pour la première fois dans l'UE (article 7) et l'octroi d'une licence dans un État membre s'appliquera dans l'ensemble de l'Union (article 8).

#### 5.9. **Nouveau droit voisin pour les éditeurs de presse**

5.9.1. Conformément à l'article 11, paragraphes 1 et 4, de la proposition de directive <sup>(27)</sup>, les États membres confèrent aux éditeurs de presse le droit exclusif, pendant vingt ans, d'autoriser ou d'interdire l'utilisation numérique de leurs publications de presse.

<sup>(23)</sup> Cf. «Towards a modern, more European Copyright framework» (Vers un cadre européen plus moderne en matière de droit d'auteur), European Bureau of library, information and documentation associations (Eblida), Europeana, Association of European Research Libraries (LIBER), Public Libraries 2020, International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA).

<sup>(24)</sup> Voir la note 4 de bas de page.

<sup>(25)</sup> COM(2016) 595 final.

<sup>(26)</sup> COM(2016) 596 final.

<sup>(27)</sup> Voir la note 11 de bas de page.

5.9.2. Le CESE soutient cette mesure visant à assurer une répartition juste et équitable de la valeur entre les éditeurs de presse qui les produisent et les plateformes en ligne qui les utilisent.

5.9.3. Le CESE rappelle qu'au moment même où de nombreux éditeurs de presse, essentiels pour la démocratie, traversent une crise financière se traduisant par l'arrêt de publications et d'importantes pertes d'emplois, les acteurs qui utilisent leurs informations engrangent quant à eux des recettes de plus en plus importantes<sup>(28)</sup>.

#### 5.10. Utilisations des contenus protégés en ligne

5.10.1. Les prestataires de services de la société de l'information qui stockent et donnent accès à un grand nombre d'œuvres ou d'autres objets protégés qui sont chargés par leurs utilisateurs prendront, en coopération avec les titulaires de droits, des mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des accords conclus avec ces derniers en ce qui concerne l'utilisation de leurs œuvres ou autres objets protégés, tels que déterminés par ces titulaires en collaboration avec eux. Sont prévues, d'une part, des mesures du type «technologies efficaces de reconnaissance des contenus» et, de l'autre, la fourniture d'«informations suffisantes» par les prestataires de services aux titulaires des droits, ainsi que l'établissement par ces mêmes prestataires de dispositifs de plainte et de recours. Les États membres faciliteront la coopération entre les parties<sup>(29)</sup>.

5.10.2. La mesure, que le CESE considère comme adéquate, tend à combler l'*écart de valeur* qui existe actuellement entre les titulaires de droits et les fournisseurs de services de la société de l'information, en permettant aux premiers de prendre de meilleures décisions sur l'utilisation qui est faite de leurs productions. Il existe des exemples de services fondés sur la publicité qui ne rémunèrent pas suffisamment les créateurs pour leurs droits d'auteur, alors que les services en ligne rétribués dans le cadre d'un abonnement assurent quant à eux une telle rémunération<sup>(30)</sup>.

### 6. Amélioration du fonctionnement du marché des droits d'auteur

6.1. Le CESE partage l'avis de la Commission quand elle estime que la violation des droits d'auteur à l'échelle commerciale, caractérisée par le parasitage du travail et des investissements d'autrui, constitue aujourd'hui une sérieuse menace pour les créateurs européens. En l'absence d'un système efficace et équilibré garantissant leur respect, les droits d'auteur et les autres droits de propriété intellectuelle sont privés de toute protection et les investissements dans la création et l'innovation se trouvent paralysés<sup>(31)</sup>.

6.2. Il convient que les auteurs aient le droit de recevoir une juste rémunération de leur effort créatif et d'être associés au succès commercial de leurs œuvres, qui doivent bénéficier d'un haut niveau de protection et de financement<sup>(32)</sup>.

6.3. La proposition, que le CESE juge appropriée, prévoit des mesures visant à renforcer les pouvoirs contractuels des auteurs. Alors que les États membres ont pour devoir de garantir l'obligation de transparence, ainsi que des mécanismes d'adaptation des contrats et de règlement extrajudiciaire des litiges, la réforme renforce la capacité de négociation des auteurs et des artistes<sup>(33)</sup>.

6.4. Il convient de souligner que les organisations publiques et privées de la société civile se doivent de contribuer, dans leurs domaines respectifs, à accroître la sensibilisation des utilisateurs à la nécessité que les auteurs soient rétribués pour leurs œuvres conformément au cadre établi par la réglementation.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

*Le président*  
du Comité économique et social européen  
Georges DASSIS

<sup>(28)</sup> Les plateformes internet ont enregistré en 2015 des recettes s'élevant à 153 650 millions de dollars et, selon les estimations, elles devraient atteindre 260 360 milliards de dollars en 2020. Cf. <https://www.statista.com/statistics/237800/global-internet-advertising-revenue/>

<sup>(29)</sup> Voir l'article 13.

<sup>(30)</sup> Selon Jan Hückmann & Dora Grunwald, YouTube, utilisé par un milliard d'utilisateurs, a payé en 2015 630 millions de dollars en frais de droits d'auteur; Spotify, utilisé par plus de dix millions d'utilisateurs, a versé 2 milliards de dollars. Voir l'argumentation de Google contre cette mesure à l'adresse: <https://europe.googleblog.com/2016/09/european-copyright-theres-better-way.html>

<sup>(31)</sup> Voir la note 13 de bas de page.

<sup>(32)</sup> Voir la note 16 de bas de page.

<sup>(33)</sup> Comme visé actuellement par la directive 2014/26/UE (JO L 84 du 20.3.2014, p. 72).

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système de certification européen pour les équipements d'inspection/filtrage utilisés aux fins de la sûreté aérienne»**

[COM(2016) 491 final – 2016/0236 (COD)]

(2017/C 125/04)

Rapporteur: **Stefan BACK**

Consultation	Parlement européen, 15.9.2016 Conseil, 24.10.2016
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	13.1.2017
Adoption en session plénière	25.1.2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	138/1/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) réitère son soutien au plan d'action 2012 en faveur d'un secteur industriel de la sécurité innovant et compétitif (ci-après le «plan d'action») <sup>(1)</sup>.

1.2. Le CESE attire également l'attention sur le programme européen en matière de sécurité <sup>(2)</sup> et exprime une nouvelle fois son soutien au plan d'action contre le trafic et l'usage illicites d'armes à feu et d'explosifs, ainsi qu'à la proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

1.3. Sous réserve des remarques ci-après, le CESE se félicite désormais également de l'objectif de la proposition de la Commission relative à un règlement établissant un système de certification européen pour les équipements d'inspection/filtrage utilisés aux fins de la sûreté aérienne <sup>(5)</sup> (ci-après la «proposition»), en tant que première étape dans la mise en œuvre du plan d'action. Il salue l'objectif de la proposition, qui vise à mettre en place un système de réception par type des équipements d'inspection/de filtrage au moyen d'un guichet unique de certification, afin de simplifier l'introduction des produits sur le marché, de réduire les coûts, d'accroître le volume du marché et d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne des produits de sécurité.

1.4. Le CESE regrette cependant que la proposition ne prévoise pas d'autorité unique de l'Union, compétente en matière de réception, avec service technique intégré, ce qui aurait permis une optimisation de l'efficacité et une réduction des coûts. Le CESE émet de fortes réserves quant à l'efficacité de l'utilisation des ressources dans le cadre de la solution proposée consistant à scinder les services techniques et les autorités compétentes en matière de réception.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 417 final (JO C 76 du 14.3.2013, p. 37).

<sup>(2)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 624 final — Mettre en œuvre le programme européen en matière de sécurité: plan d'action de l'UE contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, et COM(2015) 625 final — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme.

<sup>(4)</sup> JO C 177 du 18.5.2016, p. 51.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 491 final.

1.5. Le CESE regrette en outre que la possibilité prévue à l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile <sup>(6)</sup> d'imposer des exigences plus strictes au niveau national que le niveau de base prévu par ledit règlement, qui a expressément été saluée par le CESE dans son avis <sup>(7)</sup> sur la proposition de ce règlement, ne soit pas reprise dans la proposition.

1.6. Le CESE déplore le fait que les considérations liées au marché intérieur semblent avoir pris le pas sur les préoccupations en matière de sécurité, au point même de ne pas accorder la possibilité d'autoriser des exigences de sécurité nationales supplémentaires en vue de sauvegarder des intérêts nationaux «vitaux», conformément à l'article 114, paragraphe 10, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

1.7. À cet égard, le CESE déplore également que le TFUE ne permette pas d'action nationale spécifique pour protéger des intérêts nationaux essentiels contre les actes de terrorisme, comme cela s'applique aux équipements militaires, au titre de l'article 346 du TFUE, ou aux marchés publics, en vertu de l'article 15 de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics <sup>(8)</sup>.

1.8. Le CESE s'interroge sur la pertinence de la disposition de l'article 24, paragraphe 3, de la proposition, qui souligne que la Commission préside le comité de coordination des services techniques, compte tenu de la nature complexe et du caractère hautement technique des questions qui devront être traitées par ses services.

1.9. Sur ce point, le CESE déplore également qu'aucune attention ne semble avoir été accordée à la possibilité d'inclure dans la proposition un système d'échange d'informations et de coordination entre les différentes autorités nationales compétentes en matière de réception.

1.10. Le CESE se pose la question de savoir si la mesure dans laquelle la proposition autorise le recours à des actes délégués en vue de modifier les dispositions techniques va au-delà de ce qui est autorisé en vertu de l'article 290, paragraphe 1, du TFUE. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'article 27, point a), de la proposition, qui ne fixe pas de limites à la portée ou à la nature des nouvelles exigences de performance, susceptibles de figurer à l'annexe I de la proposition par voie d'actes délégués.

1.11. En tout état de cause, le CESE fait observer que, s'il s'agit de légiférer dans ce domaine, la Commission devra disposer de la compétence technique nécessaire pour garantir la qualité des actes législatifs.

1.12. Le CESE salue, en principe, la proposition selon laquelle l'Union européenne devrait s'efforcer de devenir un membre à part entière de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC). Toutefois, compte tenu du fait que l'actuelle constitution de la CEAC n'autorise que des États en tant que membres, que l'adhésion à la CEAC va au-delà des seuls États membres de l'Union européenne, et que le résultat d'une telle négociation d'adhésion ne peut être tenu pour acquis, il pourrait être plus réaliste d'affirmer que l'Union européenne devrait prendre les mesures qui s'imposent en vue d'obtenir la qualité de membre de la CEAC.

1.13. Le CESE a pris acte de la disposition de la proposition en faveur d'une durée moyenne maximale de six mois entre l'introduction d'une demande de test par les services techniques et la livraison des résultats de ce test à l'autorité compétente en matière de réception. Le CESE suggère qu'une meilleure option consisterait à ce que le service technique procède à une première évaluation de toute demande afin de déterminer le temps nécessaire pour procéder au test et en informe le demandeur dans un délai fixé. Au cas où le délai ainsi fixé pour le test ne peut être respecté, il y a lieu d'en informer le demandeur et de lui communiquer les motifs de ce retard.

1.14. Le CESE observe que le système de la CEAC pour l'évaluation des produits fonctionne désormais correctement et que la question de la valeur ajoutée d'un système de réception par type propre à l'UE, à des fins d'exploitation, se pose dès lors. Cette observation ne remet pas en cause les objectifs du marché intérieur définis dans la proposition.

1.15. Pour les motifs invoqués, le CESE nourrit des doutes quant à la valeur ajoutée de la proposition dans sa forme actuelle et invite donc la Commission à reconsidérer son contenu en vue de la prise en compte des observations formulées dans le présent avis.

<sup>(6)</sup> JO L 97 du 9.4.2008, p. 72.

<sup>(7)</sup> JO C 185 du 8.8.2006, p. 17.

<sup>(8)</sup> Voir également la communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité (actuel article 346 du TFUE) dans le domaine des marchés publics de la défense [COM(2006) 779 final] (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

## 2. Introduction

2.1. La proposition constitue une étape vers la mise en œuvre du plan d'action <sup>(9)</sup>. Les objectifs du plan d'action sont les suivants:

- surmonter la fragmentation du marché par la création de normes de certification/internationales à l'échelle de l'Union, harmoniser les procédures de certification/d'évaluation de la conformité, et exploiter les synergies entre les technologies de sécurité et de défense,
- réduire l'écart entre la recherche et le marché,
- améliorer l'intégration de la dimension sociale par le dépistage précoce de l'impact social, y compris les effets éventuels sur les droits fondamentaux.

2.2. Un objectif important du plan d'action est de mettre un terme à la fragmentation du marché de la sécurité en créant des systèmes de certification à l'échelle de l'Union en ce qui concerne les technologies de la sécurité, en commençant par les systèmes d'alarme et les équipements aéroportuaires de détection, ce qui doit être atteint par la mise en place d'un système de guichet unique en vue de l'obtention de la certification de l'octroi de l'accès au marché pour le produit certifié, dans l'ensemble de l'Union. Il en résulterait une simplification, une réduction des coûts de certification, une augmentation des volumes du marché intérieur et, par conséquent, une amélioration de la compétitivité par rapport aux produits américains et chinois qui ont l'avantage de volumes plus importants sur de grands marchés intérieurs.

2.3. Le programme européen en matière de sécurité <sup>(10)</sup> approuve le plan d'action dès lors qu'il s'agit de soutenir des actions telles que la formation, le financement, la recherche et l'innovation.

2.4. Le programme européen en matière de sécurité comporte un large éventail de mesures consistant à lutter contre le financement du terrorisme ainsi que contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, et d'autres mesures pour protéger les citoyens et les infrastructures critiques, notamment un plan d'action contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs et une proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme <sup>(11)</sup>.

2.5. La proposition introduit un système de certification reposant sur des exigences communes de performance, des méthodes communes d'essai, et l'accréditation des laboratoires d'essai (services techniques).

2.6. Les exigences de performance sont celles prévues au titre du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil <sup>(12)</sup> relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et de ses actes d'exécution (article 4 et annexe I de la proposition).

2.7. Les méthodes d'évaluation sont celles qui sont développées dans le cadre du processus commun d'évaluation (CEP, Common Evaluation Process) approuvé par la CEAC.

2.8. Tous les États membres devront disposer d'une autorité compétente en matière de réception, et ce pour tous les aspects relatifs à la réception des équipements (article 6 de la proposition). Les États membres n'imposent pas de prescriptions supplémentaires pour les équipements certifiés (article 4 de la proposition).

2.9. La proposition établit une procédure applicable aux équipements présentant un risque au niveau national ou non conformes au type couvert par la certification (articles 17 à 19 de la proposition).

## 3. Observations générales

3.1. Le CESE s'est déjà félicité du plan d'action <sup>(13)</sup>, du programme européen en matière de sécurité, du plan d'action contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs, et de la proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme <sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> COM(2012) 417 final.

<sup>(10)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(11)</sup> COM(2015) 624 final intitulée «Mettre en œuvre le programme européen en matière de sécurité: plan d'action de l'UE contre le trafic illicite et l'utilisation d'armes à feu et d'explosifs» et COM(2015) 625 final intitulée «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme».

<sup>(12)</sup> Voir note 6 de bas de page.

<sup>(13)</sup> Voir note 1 de bas de page.

<sup>(14)</sup> Voir note 4 de bas de page.

3.2. Le CESE salue aujourd'hui également l'intention, figurant dans la proposition, de mettre en œuvre le plan d'action grâce à la relance de l'industrie européenne du secteur de la sécurité, en repoussant les frontières du marché intérieur et en améliorant la compétitivité de cette industrie.

3.3. Le CESE se félicite que la proposition ait pour objectif d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne de la sécurité et de simplifier les procédures administratives en introduisant un guichet unique en matière de certification, afin de réduire les coûts et de créer un plus grand marché intérieur. Le CESE prend note de l'accent placé sur le marché intérieur et la compétitivité, et du fait que les questions de sécurité sont traitées principalement dans la perspective que l'augmentation de la compétitivité du secteur peut améliorer ses possibilités d'innovation et de développement de nouveaux produits.

3.4. Le CESE approuve l'approche suivie par la proposition de légiférer sur les exigences de performance et de tirer parti des méthodes d'essai communes élaborées par la CEAC, et convient que le caractère classifié d'une grande partie des textes législatifs rend cette approche nécessaire. Le CESE n'en est pas moins d'avis que la proposition pourrait être améliorée sur plusieurs points importants.

3.5. Le CESE regrette dès lors que la possibilité prévue par l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008, pour un État membre, d'appliquer des mesures plus strictes que les normes de base communes figurant dans la proposition ne soit pas reprise dans la proposition. Ni les procédures applicables aux équipements présentant un risque au niveau national ni la procédure de sauvegarde de l'Union ne sont susceptibles de résoudre ce type de problème.

3.6. Le CESE rappelle à cet égard qu'il a expressément approuvé la possibilité d'autoriser les États membres à adopter des mesures plus strictes, conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 300/2008, dans son avis sur la proposition relative à ce règlement <sup>(15)</sup>.

3.7. Le CESE est conscient des difficultés qu'implique le fait d'autoriser des exigences nationales supplémentaires en ce qui concerne les produits couverts par des critères harmonisés, mais attire toutefois l'attention sur la possibilité offerte par l'article 114, paragraphe 10, du TFUE d'autoriser des exigences nationales, qui découle de la nécessité de protéger des intérêts nationaux en matière de sécurité, par exemple, mais pour une durée limitée uniquement.

3.8. Le CESE prend acte du fait que les parlements de deux États membres au moins ont, dans des propositions d'avis motivés au titre du contrôle de subsidiarité, dont l'une a été soumise, évoqué la nécessité d'être en mesure d'adapter les exigences de sécurité conformément aux différents niveaux d'exposition à un risque dans les différents États membres <sup>(16)</sup>. Cela signifie qu'il peut être nécessaire de renforcer les exigences en matière de sécurité en introduisant de nouvelles caractéristiques et des normes supérieures de performance des équipements, y compris les équipements d'inspection/de filtrage dans les aéroports, par rapport aux normes standard de l'UE en la matière.

3.9. Le CESE estime que, lors de la mise en œuvre d'une politique qui vise à améliorer la protection contre les actes de terrorisme, cet objectif doit être considéré comme un élément essentiel de toute mesure proposée. Toute stratégie de politique industrielle liée à cet objectif doit être considérée comme étant subordonnée à l'objectif de lutte contre le terrorisme.

3.10. Dès lors, il doit être clairement possible pour les États membres de prendre des initiatives distinctes visant à faire face à des menaces terroristes, y compris en imposant de nouvelles exigences concernant les équipements d'inspection/de filtrage dans les aéroports, plus strictes que les normes standard en matière de certification. Les articles 17 et 18 de la proposition ne sont pas liés à cette problématique et n'accordent pas suffisamment de liberté d'appréciation aux États membres pour leur permettre de se protéger contre les menaces terroristes. Le CESE est conscient du fait que le TFUE, dans sa forme actuelle, ne contient pas de règles spécifiques permettant aux équipements de sécurité de déroger aux règles régissant le marché intérieur pour des raisons de protection d'intérêts nationaux «vitaux», étant donné que l'article 346 du TFUE ne prévoit une telle possibilité qu'en ce qui concerne les équipements militaires, tandis que les dispositions de la directive 2014/24/UE (article 15) ne concernent que les marchés publics <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Voir note 6 de bas de page.

<sup>(16)</sup> Avis motivés de la Chambre des communes (House of Commons) du Parlement du Royaume-Uni daté du 1<sup>er</sup> novembre 2016 (repris dans le document 14180/16 du Conseil) et de l'Assemblée nationale française, n° 4060 rect. Proposition de résolution européenne.

<sup>(17)</sup> Communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité (actuel article 346 TFEU) dans le domaine des marchés publics de la défense, page 6, note 10 de bas de page. La directive 2004/18/CE a depuis été remplacée par la directive 2014/24/UE [COM(2006) 779 final].

3.11. Le CESE prend note du fait que la proposition permet à la Commission d'adopter des actes délégués pour modifier l'annexe I afin de tenir compte de l'introduction de nouvelles exigences de performance relatives aux équipements d'inspection/de filtrage de sûreté aérienne [article 27, point a)] et de modifier les annexes du règlement afin de les adapter à l'évolution des connaissances scientifiques et techniques [article 27, point b)]. L'article 290, paragraphe 1, du TFUE limite la délégation aux éléments non essentiels de l'acte juridique concerné, y compris les mises à jour liées aux avancées techniques. La délégation figurant à l'article 27, point a), de la proposition semble aller au-delà de cette limite. Le CESE émet dès lors des doutes quant à la compatibilité de la délégation proposée à l'article 27, point a), de la proposition avec le TFUE.

3.12. En tout état de cause, le CESE fait observer que dès lors qu'il s'agit de légiférer dans ce domaine, la Commission devra disposer de la compétence technique nécessaire pour garantir la qualité des actes législatifs.

3.13. La proposition prévoit une autorité compétente en matière de réception dans chaque État membre. Le CESE s'interroge tant sur la capacité de tous les États membres à mettre en place une telle autorité au moment de l'entrée en vigueur de la proposition que sur l'efficacité en matière d'utilisation des ressources d'une telle exigence et sa valeur ajoutée, gardant à l'esprit qu'à l'heure actuelle, seuls cinq États membres ont la capacité de tester les équipements et d'accorder une réception par type. Le CESE estime que la création d'une seule et unique autorité de l'Union, compétente en matière de réception, aurait été une solution plus efficace et conforme au principe du guichet unique.

3.14. À ce propos, le CESE s'interroge également sur l'utilité réelle de séparer les fonctions de certification et d'essai entre les services techniques et les autorités compétentes en matière de réception, ce qui signifie que le test proprement dit de la performance d'un produit doit être effectué par un service technique dont le degré de compétence a fait l'objet d'une certification, tandis que la décision de délivrer la certification (réception par type) doit être prise par l'autorité compétente, dont il est manifeste qu'elle ne doit pas répondre à des critères spécifiques de compétence technique mais qu'elle se fierait entièrement aux évaluations effectuées par le service technique. Si ce système à deux niveaux s'explique par le fait que des compétences techniques ne sont pas disponibles dans tous les États membres, le CESE propose d'intégrer les deux fonctions à un nombre réduit d'autorités compétentes en matière de réception, ou, idéalement, comme nous l'avons indiqué précédemment, de procéder à la mise en place d'une autorité de réception commune à l'ensemble de l'Union.

3.15. Par ailleurs, le CESE prend acte du fait que la méthodologie d'essai commune de la CEAC en matière de certification fonctionne désormais correctement. Cela remet en question la valeur ajoutée du système qui serait mis en place par la proposition, dans la mesure où le cadre de la CEAC garantit la libre circulation des produits concernés entre les États membres de la CEAC. Cette observation ne remet pas en cause les objectifs de la proposition en ce qui concerne le marché intérieur.

3.16. Le CESE prend acte du fait que l'article 10 de la proposition stipule que l'Union européenne deviendra membre à part entière de l'organisme chargé de l'élaboration des méthodes d'essai communes, à savoir la CEAC. Le CESE attire l'attention sur le fait que l'adhésion à la CEAC nécessiterait une modification préalable de la constitution de la CEAC, dans la mesure où celle-ci n'autorise actuellement que les États à devenir membres à part entière. Puisque l'adhésion serait le fruit d'un processus de négociation, le CESE suggère que cette disposition soit modifiée pour préciser que l'Union devrait être mandatée pour entamer des négociations en vue de l'obtention du statut de membre à part entière de la CEAC.

#### 4. Observations particulières

4.1. La proposition prévoit que la Commission établisse et préside un groupe sectoriel des services techniques afin de garantir la coopération et la coordination entre les services techniques. Compte tenu du fait que ce groupe est susceptible de devoir aborder des questions d'une grande complexité technique, le CESE s'interroge sur la pertinence de cette solution.

4.2. Le CESE s'étonne que le besoin n'ait pas été ressenti de proposer un échange d'informations et une coordination entre les différentes autorités nationales compétentes en matière de réception, ou entre celles-ci et la Commission, tenant compte du fait qu'un tel système a été jugé utile pour les services techniques et dans d'autres contextes dans lesquels les autorités nationales exercent la compétence décisionnelle pertinente en matière d'application du droit de l'Union, dans le domaine de la concurrence, par exemple.

4.3. Si la proposition prévoit une autorité compétente en matière de réception dans chaque État membre, une telle exigence ne s'applique pas aux services techniques qui, comme nous l'avons souligné ci-dessus, joueront un rôle clé dans le cadre du système de certification prévu. Ce qui précède démontre une nouvelle fois que l'exigence d'une autorité compétente en matière de réception dans chaque État membre n'a qu'une valeur purement symbolique, alors que la certification de réception par type et les certificats de conformité délivrés sur la base de celle-ci sont valables dans l'ensemble de l'Union. La procédure applicable aux équipements qui présentent un risque au niveau national (article 17 de la proposition) pourrait être traitée par une autorité nationale compétente en matière de sécurité.



4.4. La proposition précise que les services techniques doivent garantir que le délai moyen entre une demande de test des équipements et la livraison des résultats à l'autorité compétente en matière de réception ne dépassera pas six mois, sauf circonstances exceptionnelles ou demande expresse des fabricants. Le CESE est d'avis que la fixation d'un délai de ce type n'est ni souhaitable ni réaliste. Une meilleure option pourrait reposer sur l'obligation pour le service technique d'évaluer immédiatement le temps nécessaire pour traiter une demande et d'en informer le demandeur dans un délai fixé, par exemple de quinze jours ouvrables. Lorsque le délai ainsi fixé ne peut être respecté, le service technique devrait être tenu d'en fournir le motif en bonne et due forme.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil»**

[COM(2016) 468 final — 2016/0225(COD)]

(2017/C 125/05)

Rapporteur: **Christian MOOS**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 7 septembre 2016 Parlement européen, 12 septembre 2016
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	10 janvier 2017
Adoption en session plénière	25 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	177/8/9

## 1. Conclusions et recommandations

Le Comité économique et social européen (CESE),

1.1. se déclare favorable à une véritable politique commune en matière d'asile, dans le respect des valeurs européennes. Il se félicite de la mise en place d'un cadre de l'Union pour la réinstallation;

1.2. appelle l'Union à assumer davantage de responsabilités à l'égard des personnes ayant besoin d'une protection internationale, à déployer des efforts plus importants que ceux qu'elle a consentis jusqu'à présent pour les accueillir et à manifester une plus grande solidarité envers les pays tiers, et également envers des États membres de l'Union tels que la Grèce, sur la question des réfugiés;

1.3. renouvelle son invitation à construire dans les États membres de solides systèmes d'intégration;

1.4. demande que les critères communs que les personnes concernées doivent remplir pour bénéficier de la réinstallation soient principalement fonction de leur vulnérabilité et non pas uniquement de l'efficacité de la coopération du pays tiers en matière d'asile, et qu'ils ne soient pas discriminatoires;

1.5. estime qu'il est discutable d'appliquer les notions de «premier pays d'asile» et de «pays tiers sûr» en raison de l'incertitude et de la volatilité actuelles de la situation dans les pays tiers et les régions concernés. Le Comité considère également qu'en l'état actuel, la déclaration UE-Turquie revêt la plus haute importance. Il est dans l'intérêt aussi bien de l'Union européenne que de la Turquie qu'un suivi de la situation sur le plan des droits de l'homme soit assuré dans le cadre de sa mise en œuvre;

1.6. appelle à dissocier le programme de réinstallation des accords de partenariat qui visent à inciter les pays tiers à empêcher les réfugiés de fuir, ce qui risquerait de contrevenir au droit international et de violer les droits fondamentaux. Le Comité souligne que l'on ne saurait conditionner les mesures prises dans le cadre de partenariats avec des pays tiers ni, de manière générale, l'aide au développement à la conclusion avec des États tiers d'accords sur les retours ou d'autres accords de coopération similaires;

1.7. demande qu'un rôle essentiel soit confié au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dans l'identification des ressortissants de pays tiers et des apatrides à réinstaller, et remet en question l'octroi aux pays tiers de droits spéciaux pour opérer une sélection entre eux;

1.8. note avec satisfaction l'importance particulière accordée à la vulnérabilité des femmes, ainsi que des enfants et des adolescents, mais estime que la catégorie des «personnes faisant l'objet d'une vulnérabilité socio-économique» pose problème; en mélangeant différentes voies d'entrée légales dans la proposition de la Commission, l'on s'expose au risque, de manière générale, que la qualité et le nombre des réinstallations en soient affectés;

1.9. remet en question, à la lumière de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, l'exclusion générale des personnes qui ont séjourné dans des conditions irrégulières, sont entrées de façon irrégulière ou ont tenté d'entrer de façon irrégulière sur le territoire des États membres au cours des cinq années précédant la réinstallation, et de celles que les États membres ont, au cours des cinq années précédant la réinstallation, refusé de réinstaller alors qu'elles remplissent les critères d'éligibilité;

1.10. souligne que la réinstallation ne saurait porter atteinte au droit d'asile. Il convient de veiller, de manière générale, au respect des droits fondamentaux inscrits dans la convention de Genève relative au statut des réfugiés, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») et la convention européenne des droits de l'homme (ci-après la «CEDH»);

1.11. préconise d'établir des objectifs ambitieux lors de la fixation, chaque année, du nombre de personnes à réinstaller, et d'ériger le nombre fixé par le haut comité pour la réinstallation (ci-après le «haut comité») en nombre minimal;

1.12. escompte être associé au haut comité qui doit être institué;

1.13. recommande aussi d'associer de manière permanente le HCR au haut comité. De manière générale, la proposition de la Commission n'indique pas clairement comment ni par quelles procédures les personnes ayant besoin d'une protection internationale doivent être identifiées — par le HCR ou par les États membres —, ni le rôle qui reviendrait à l'agence de l'Union européenne pour l'asile dans ces procédures;

1.14. préconise d'éprouver d'autres programmes d'accueil et de financement en s'inspirant du Programme de parrainage privé de réfugiés développé par le Canada <sup>(1)</sup>. De manière générale, il pourrait s'avérer utile, afin d'établir un cadre de l'Union pour la réinstallation, d'institutionnaliser une approche tripartite associant les États membres, le HCR et des acteurs privés ou issus de la société civile. Cette approche ne saurait toutefois affecter la qualité ou le nombre des réinstallations; demande aux États membres de veiller à informer convenablement la société civile des plans de réinstallation et à lui apporter un soutien pour l'aider à participer à ce processus;

1.15. recommande à l'Union et aux États membres d'étendre leur présence institutionnelle dans les pays d'origine et de transit particulièrement touchés et de les soulager en renforçant leurs capacités locales en matière d'accueil et de protection.

## 2. Évaluation des dispositions de la proposition

### 2.1. Cadre de l'Union pour la réinstallation

2.1.1. Le CESE se félicite de la réinstallation dans l'Union de personnes ayant besoin d'une protection internationale. Il rappelle, comme il le soulignait dans son avis sur le thème «Un agenda européen en matière de migration» <sup>(2)</sup>, l'exigence de construire dans les États membres de solides systèmes d'intégration pour accompagner la réinstallation, d'assurer l'accès au marché du travail et de permettre la reconnaissance des qualifications et des formations professionnelles et linguistiques.

2.1.2. Le CESE soutient les mesures prévues en faveur d'une intégration précoce, efficace et réussie des personnes réinstallées dans le cadre du plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers du 7 juin 2016 <sup>(3)</sup>. Toutefois, ces mesures sont en contradiction avec le statut conféré par la protection subsidiaire, puisque les États membres doivent réexaminer le statut de protection des personnes concernées et peuvent éventuellement leur refuser le statut de réfugié lors de cette procédure. Une personne ayant besoin d'une protection internationale risque donc l'éloignement ou la reconduite dans le pays tiers considéré ou dans le pays d'origine.

<sup>(1)</sup> <http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/publications/ref-parrainage/index.asp>

<sup>(2)</sup> JO C 71 du 24.2.2016, p. 46.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 377 final.

## 2.2. Régions ou pays tiers à partir desquels la réinstallation aura lieu

2.2.1. Le CESE soutient la flexibilité prévue aux articles 7 et 8 concernant la détermination des critères communs pour sélectionner les régions ou les pays tiers à partir desquels la réinstallation doit avoir lieu. Ces derniers ne devraient toutefois pas être trop exclusifs et devraient dépendre non pas de la qualité de la coopération du pays tiers ou de la région en matière de migration et d'asile, mais de la vulnérabilité des personnes concernées. Le CESE rejette toute discrimination fondée sur la route empruntée ou le pays d'origine, ou sur la race ou la religion (article 3 de la convention de Genève relative au statut des réfugiés).

2.2.2. Concernant la définition des conditions permettant d'appliquer les notions de «premier pays d'asile» et de «pays tiers sûr» en vue du retour des demandeurs d'asile, le CESE indiquait déjà dans son avis sur la création d'une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs<sup>(4)</sup> qu'il était encore trop tôt pour dresser une liste inclusive, qu'il convenait de s'accorder sur une liste de pays d'origine sûrs établie uniquement sur la base de critères communs, comme le prévoit la directive 2013/32/UE, et qu'il y avait lieu, pour évaluer un pays de ce point de vue, de recourir à des indicateurs spécifiques, concrets et précis provenant notamment de sources telles que le HCR, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, le Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organisations touchant aux droits de l'homme. Le CESE rappelle que ces notions ne peuvent en aucun cas s'appliquer aux États dans lesquels les droits de l'homme et les principes de l'État de droit ne sont pas respectés. En outre, un pays tiers ne peut être considéré comme «sûr» que moyennant l'assurance qu'il se conforme au principe de non-refoulement et qu'il reconnaît pleinement et applique, de manière générale, la convention de Genève relative au statut des réfugiés, le protocole relatif au statut des réfugiés conclu à New York le 31 janvier 1967 et les autres conventions pertinentes.

2.2.3. Or, de l'avis du CESE, l'Union cherche, en nouant les partenariats susmentionnés, à délocaliser la problématique des réfugiés dans des pays tiers, à se décharger sur ces derniers de sa responsabilité envers les personnes en quête de protection et à encourager ces États, au moyen d'incitations matérielles, à empêcher ces personnes de franchir ses frontières extérieures. En ce sens, il y a lieu également d'examiner de plus près le taux de réadmission de ressortissants de pays tiers et d'apatrides qui séjournent de manière irrégulière sur le territoire des États membres, que la conclusion de nouveaux accords a eu pour effet de relever. Les efforts visant à réduire le nombre de réfugiés risquent de conduire des pays tiers à retenir les personnes en quête de protection qui arrivent à leurs frontières, à leur refuser l'entrée sur leur territoire ou à les en expulser, au mépris de l'interdiction de refoulement prévue par la charte, par la convention de Genève relative au statut des réfugiés et par la CEDH. Par conséquent, le CESE demande une application stricte des principes du droit international et la création de mécanismes de contrôle efficaces.

## 2.3. Critères permettant de déterminer les régions ou les pays tiers à partir desquels la réinstallation aura lieu (article 4)

2.3.1. Le CESE appelle à dissocier le programme de réinstallation des accords de partenariat et, pour ce faire, à supprimer la partie de phrase suivante, visée à l'article 4, point a): «et tout mouvement ultérieur de ces personnes à destination du territoire des États membres». Du point de vue du CESE, les critères énoncés à l'article 4, points c) et d) — à l'exception du point d) iii) —, remettent en cause le droit d'asile et la protection contre les expulsions visés aux articles 18 et 19 de la charte, ce pourquoi il convient de les supprimer également.

2.3.2. Le CESE demande, en accord avec le HCR, que les dispositions relatives à la réadmission comportent l'assurance que le pays tiers ou la région reconnaisse pleinement et applique la convention de Genève relative au statut des réfugiés, et garantisse ainsi l'accès à une procédure d'examen des demandes de protection conforme à ladite convention.

2.3.3. Le CESE note avec préoccupation que le mécanisme de retour institué dans le cadre de la déclaration UE-Turquie pourrait transformer les «centres de crise» (*hotspots*) en centres de rétention. Il s'agirait là d'une violation du droit à la liberté et à la protection contre la détention arbitraire (article 5 de la CEDH, article 6 de la charte). Dès lors, le CESE s'inquiète des internements et des retours dans le cadre de la déclaration UE-Turquie, et estime qu'il y a lieu de revoir d'urgence l'actuel mécanisme de retour afin de pouvoir assurer une protection adéquate dans le cadre des nouveaux accords de partenariat, mais aussi de celui-ci.

2.3.4. Le CESE soutient le principe d'une intensification des relations diplomatiques ainsi que des mesures financières et techniques prises dans le cadre de partenariats avec des pays tiers, telles que le renforcement des capacités locales pour l'accueil et la protection des personnes ayant besoin d'une protection internationale, et qui contribuent à résoudre la problématique des réfugiés dans les pays tiers et les régions concernés. Ces mesures doivent être compatibles avec la convention de Genève relative au statut des réfugiés, la CEDH et la charte. On ne saurait conditionner les mesures prises dans le cadre des réinstallations ni, de manière générale, l'aide au développement à la conclusion avec des pays tiers d'accords sur les retours ou d'autres accords de coopération similaires, ce qui s'inscrirait en contradiction avec l'objectif humanitaire desdites mesures.

<sup>(4)</sup> JO C 71 du 24.2.2016, p. 82.

#### 2.4. Critères d'éligibilité (article 5)

2.4.1. Le CESE note avec satisfaction l'importance particulière accordée à la vulnérabilité des femmes et des filles, ainsi que des enfants et des adolescents, y compris les enfants non accompagnés, et accueille favorablement l'inclusion des personnes ayant des liens familiaux, ce qui élargit les catégories traditionnelles de personnes bénéficiant d'une réinstallation. Il se félicite en particulier de la volonté de maintenir l'unité familiale en prenant également en compte le cas des frères et sœurs en tant que «membres de la famille». Ces mesures ne sauraient toutefois s'appliquer que dans le cas où les dispositifs existants qui sont prévus au titre du regroupement familial, comme la directive sur le regroupement familial de 2003, ne le permettraient pas. Le CESE insiste sur le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, qui devraient également s'appliquer sans préjudice de l'article 5, points a), b), c) et d).

2.4.2. Néanmoins, le CESE estime que l'élargissement des catégories aux «personnes faisant l'objet d'une vulnérabilité socio-économique» pose problème lorsqu'il s'agit de personnes ayant ou un faible revenu, ou un statut professionnel peu élevé, ou encore un faible niveau d'éducation, etc. Cette catégorie ne nécessite aucune protection au sens de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et pourrait conduire à une discrimination à l'égard des personnes ayant besoin d'une protection internationale. À cet égard, il est toutefois indispensable de prévoir d'autres voies d'entrée légales et mesures pour répondre au besoin de protection internationale des personnes faisant l'objet d'une vulnérabilité socio-économique.

2.4.3. De manière générale, le CESE recommande d'adopter les critères de reconnaissance qui sont appliqués de longue date par le HCR, renforçant par là même le rôle de cette instance dans l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

#### 2.5. Motifs d'exclusion (article 6)

2.5.1. Le CESE s'oppose à l'exclusion générale des personnes prévue à l'article 6, paragraphe 1, points d) et f), car elle viole le droit fondamental à l'asile. Ces deux points doivent être supprimés afin de préserver l'intégrité et la crédibilité de l'institution de l'asile.

2.5.2. Il convient par ailleurs de veiller à ce que l'article 6, paragraphe 1, point c), ne s'applique que moyennant le respect du principe de proportionnalité. En outre, eu égard aux divergences dans les cadres juridiques et l'interprétation de la législation dans les États membres, il y a lieu de s'abstenir d'employer des notions et des formules vagues, ou de les clarifier, pour décrire les critères d'éligibilité et les motifs d'exclusion, par exemple la mention «commis un crime grave» à l'article 6, paragraphe 1, point a) ii).

2.5.3. Le recours au motif d'exclusion facultatif (article 6, paragraphe 2), qui autorise les États membres à refuser la réinstallation de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides auxquels s'applique *prima facie* l'un des motifs d'exclusion mentionnés à l'article 6, paragraphe 1, point a) ou b), nécessite de disposer d'indices clairs et probants; à défaut, il y a lieu de supprimer cette possibilité. Dans le cas de simples suspicions, l'État membre enfreindrait le principe de non-discrimination.

#### 2.6. Plan de réinstallation et programmes de réinstallation ciblés (articles 7 et 8)

2.6.1. Le CESE se félicite qu'il soit possible de réagir avec souplesse à des flux migratoires changeants et à l'évolution de la situation internationale. Il demande cependant, à l'instar du HCR et d'autres organisations de la société civile<sup>(5)</sup>, que, contrairement à ce que prévoit l'article 7, le nombre de personnes à réinstaller soit impérativement érigé en nombre minimal et qu'il soit calculé à partir des besoins de réinstallation prévisionnels établis dans le rapport annuel du HCR<sup>(6)</sup>. Le CESE considère qu'un niveau correspondant à au moins 25 % des besoins de réinstallation au niveau mondial communiqués par le HCR est approprié pour l'Europe.

2.6.2. Le CESE émet des doutes quant à la participation des États membres à l'application du plan de réinstallation annuel. Ces doutes sont motivés non seulement par l'état d'avancement de la mise en œuvre des conclusions du Conseil du 20 juillet 2015, mais aussi par les procédures d'infraction introduites par la Commission pour non-application du régime d'asile européen commun<sup>(7)</sup> et par les rapports de la Commission sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie<sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> Document d'observations conjointes (Caritas Europe, CCME, ECRE, ICMC Europe, IRC, Bureau de la Croix-Rouge auprès de l'Union), 14 novembre 2016.

<sup>(6)</sup> Projections du HCR relatives aux besoins mondiaux en matière de réinstallation pour 2016.

<sup>(7)</sup> IP/15/6228.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 349 final.

2.6.3. À l'article 8, il convient d'opérer une distinction plus claire entre le cadre de réinstallation du HCR et les mesures de réinstallation et autres voies d'entrée légales de l'Union, de ses États membres ou d'autres acteurs. De manière générale, le CESE réserve un accueil favorable à l'institutionnalisation d'une approche tripartite dans le cadre de l'Union pour la réinstallation, en vertu de laquelle les réinstallations seraient effectuées par le HCR, par l'Union et ses États membres et par des acteurs privés ou issus de la société civile.

## 2.7. *Consentement (article 9)*

2.7.1. Si la procédure de réinstallation prévue aux articles 10 et 11 doit reposer sur le consentement des ressortissants de pays tiers ou des apatrides, ceux-ci ne doivent pas, lorsqu'ils ont refusé la réinstallation dans un État membre donné, par exemple pour des raisons familiales, sociales ou culturelles, être exclus de la réinstallation dans un autre État membre.

## 2.8. *Procédure ordinaire et procédure accélérée (articles 10 et 11)*

2.8.1. Le CESE considère que le HCR a un rôle essentiel à jouer dans l'identification des ressortissants de pays tiers et des apatrides. Une agence de l'Union européenne pour l'asile, dont l'objet et le portefeuille de missions doivent d'abord être concrètement définis par la Commission, ou des organismes internationaux compétents peuvent assister le HCR. Le CESE remet en question l'octroi de droits spéciaux, comme dans le cas de la déclaration UE-Turquie, qui permettent au pays tiers de procéder, en lieu et place du HCR, à une sélection des personnes qui quittent le territoire, ce qui ne permet pas de garantir le respect des droits fondamentaux consacrés par la convention de Genève relative au statut des réfugiés, la charte et la CEDH.

2.8.2. La proposition prévoit que la réinstallation doit être la solution privilégiée en matière de protection internationale sur le territoire des États membres et ne doit pas se doubler d'une procédure d'asile. De telles limitations peuvent porter atteinte au droit d'asile d'une personne ayant besoin d'une protection. Il convient de veiller à ce que les personnes concernées aient la possibilité d'utiliser une autre voie pour demander l'asile sur le territoire des États membres, faute de quoi l'on risque de contrevenir au droit et à l'obligation pour la personne en quête de protection de demander l'asile dans le premier pays d'accueil au sein de l'Union.

2.8.3. Le CESE rappelle que l'intégration des personnes réinstallées dans un État membre est incompatible avec le statut conféré par la protection subsidiaire dans le cadre de la procédure accélérée (article 11). En effet, le statut de réfugié d'une personne doit être réexaminé dans l'État membre de réinstallation et peut dès lors lui être refusé dans certaines circonstances. Il convient donc d'abandonner l'octroi du statut conféré par la protection subsidiaire, puisque la procédure accélérée s'applique en cas d'urgence, par exemple pour prodiguer des soins médicaux. Dans le cadre des deux procédures, il est nécessaire d'examiner si la personne concernée remplit les conditions pour se voir pleinement reconnaître le statut de réfugié<sup>(9)</sup>.

## 2.9. *Haut comité (article 13)*

2.9.1. Le CESE préconise qu'au-delà d'une simple consultation, le haut comité participe à l'établissement du plan de réinstallation annuel de la Commission, et que la mise en œuvre de ce plan soit obligatoire. La présidence de ce haut comité devrait être exercée conjointement par le Parlement et la Commission, en étroite coopération avec la société civile. Le CESE devrait lui aussi, en tant que porte-voix de la société civile, faire partie du haut comité ou, à tout le moins, y être associé en ayant un statut d'observateur ou d'instance consultative.

2.9.2. Le CESE demande qu'une agence de l'Union européenne pour l'asile, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) soient membres permanents du haut comité.

## 2.10. *Exercice de la délégation*

Le CESE approuve l'attribution au Parlement et au Conseil d'un droit de veto et de révocation en ce qui concerne les actes délégués de la Commission adoptés conformément à l'article 10, paragraphe 9.

## 2.11. *Association avec l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse*

Le CESE soutient expressément la participation d'États associés à la mise en œuvre des plans de réinstallation et au haut comité. Il recommande que le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni soient également invités à s'associer à cette démarche.

<sup>(9)</sup> JO C 34 du 2.2.2017, p. 144; avis SOC/547 sur le deuxième train de réformes du régime d'asile européen, Bruxelles, 14 décembre 2016; convention de Genève relative au statut des réfugiés (voir page ... du présent Journal officiel).

### 3. Recommandations particulières

#### 3.1. *Participation des États membres à la mise en œuvre des plans de réinstallation annuels*

3.1.1. Le CESE renouvelle ici son appel aux États membres de l'Union et à la communauté internationale pour qu'ils assument davantage de responsabilités à l'égard des personnes ayant besoin d'une protection internationale, fassent preuve d'une solidarité accrue vis-à-vis des pays tiers et des régions vers lesquels ou au sein desquels des personnes ont été déplacées et qu'ils intensifient leurs efforts en matière de réinstallation et d'admission humanitaire volontaire.

3.1.2. Le Comité demande à l'Union et aux États membres de tenir les engagements en matière de relocalisation et de réinstallation qu'ils ont contractés dans le cadre des décisions du Conseil de juillet et de septembre 2015, de prendre davantage en considération dans ce contexte la capacité d'accueil limitée d'un État membre comme la Grèce et de consentir des efforts accrus pour instaurer un cadre solidaire de l'Union pour la réinstallation et un régime d'asile européen commun. Le CESE préconise, eu égard aux 65,3 millions de personnes ayant besoin d'une protection internationale d'après les données du HCR, de s'engager davantage et de réinstaller bien plus de 20 000 d'entre elles chaque année.

3.1.3. Le CESE recommande aux États membres d'étendre au plus vite leur présence institutionnelle dans les pays d'origine et de transit, de donner aux ambassades, aux consulats ou aux centres de migration devant être créés les moyens de reconnaître rapidement la vulnérabilité des intéressés sur la base des dossiers du HCR et de permettre leur réinstallation dans les États membres. Ce serait là une contribution supplémentaire à la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour les plans de réinstallation de l'Union.

#### 3.2. *Coopération*

3.2.1. Le CESE recommande d'institutionnaliser un partenariat étroit avec le HCR, compte tenu de son expertise reconnue à l'échelle internationale. Des partenariats similaires pourraient être conclus à titre complémentaire avec l'OIM et d'autres organisations de la société civile certifiées, comme la Commission des Églises auprès des migrants en Europe (CCME) ou le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE). Le Comité souhaite encourager les États membres à associer les citoyens et les organisations de la société civile à un stade précoce et au niveau local, afin d'obtenir le soutien des populations locales et d'accroître ainsi les chances de réussir l'intégration des réfugiés réinstallés.

3.2.2. D'autres programmes d'accueil et de financement, émanant par exemple de particuliers, d'organisations non gouvernementales, d'organisations de la société civile, y compris des organisations sociales, ou d'autres parties prenantes, doivent aussi être envisagés, afin de créer des voies d'entrée légales dans l'Union. Ces initiatives peuvent compléter utilement le plan de réinstallation européen mais ne sauraient en aucun cas le remplacer. Le CESE tient dans ce contexte à faire l'éloge du Programme de parrainage privé de réfugiés développé par le Canada. Puisque la société civile, les partenaires sociaux et les collectivités locales remplissent d'importantes fonctions d'intégration après la réinstallation d'une personne, il convient de les associer le plus en amont possible aux processus de planification et de décision du cadre pour la réinstallation.

3.2.3. Les programmes d'admission privés devraient être régulièrement évalués par les États membres, afin de faire en sorte que les droits fondamentaux consacrés par la charte, la CEDH et la convention de Genève relative au statut des réfugiés soient respectés et que ces programmes ne défendent pas d'autres intérêts. Les personnes réinstallées dans le cadre de programmes d'admission privés doivent remplir les conditions requises pour l'obtention du statut de réfugié. Elles doivent bénéficier dans le pays d'accueil du même statut juridique que les réfugiés qui sont entrés dans le cadre de programmes gouvernementaux.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte)»**

[COM(2016) 411 final — 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Rapporteur: **Christian BÄUMLER**

Consultation	Conseil de l'Union européenne, 20 juillet 2016
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	10 janvier 2017
Adoption en session plénière	26 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	116/0/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Les orientations politiques de la Commission Juncker soulignent, à juste titre selon le Comité économique et social européen (CESE), qu'il y a lieu d'améliorer progressivement la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne et de l'adapter à la réalité du nombre croissant de citoyens mobiles, dans l'ensemble de l'Union, qui se marient et ont des enfants.

1.2. Le CESE se félicite de l'objectif de la proposition de la Commission, qui est de garantir une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant lors des décisions de retour. Le CESE défend les droits des enfants et souligne que leur respect dans tous les domaines politiques qui concernent les enfants revêt la plus haute importance. Il y a lieu d'accorder la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant.

1.3. Le Comité se réjouit de constater que la Commission propose plusieurs modifications substantielles dans le but d'améliorer l'efficacité du retour d'un enfant enlevé. Il estime que l'adoption de normes minimales communes incluant une procédure d'exécution uniforme pourrait également en faire partie.

1.4. Le CESE est d'avis que la coopération entre les autorités centrales dans le cadre d'affaires spécifiques à la responsabilité parentale, prévue à l'article 55, est essentielle, et approuve le remaniement de ces dispositions.

1.5. Le CESE salue le fait que les États membres soient tenus de concentrer les compétences dans un nombre limité de juridictions en veillant à la cohérence avec la structure de leur propre système juridique.

1.6. Le CESE se félicite que la proposition précise les délais à respecter pour rendre une décision de retour exécutoire et réduise la procédure de retour à une durée maximale de dix-huit semaines.

1.7. Le CESE considère acceptable de limiter à un le nombre de recours dans le cadre d'une procédure de retour.

1.8. Le Comité constate avec satisfaction que la proposition prévoit la possibilité, pour la juridiction de l'État membre d'origine, de déclarer une décision exécutoire par provision même si cette possibilité n'existe pas dans son droit national.

1.9. Selon le CESE, des normes minimales applicables à l'audition d'un enfant pourraient contribuer à améliorer l'acceptation de la décision.



1.10. Le CESE approuve par ailleurs la suppression de l'exequatur. Le CESE estime toutefois qu'il y a lieu de maintenir certains mécanismes de protection.

1.11. Le Comité est favorable à ce que la juridiction de l'État membre d'exécution ait en outre la possibilité d'ordonner des mesures de protection d'urgence au cas où l'enfant serait exposé à un grave danger.

1.12. Le CESE salue le fait que la proposition subordonne dans tous les cas le placement de l'enfant dans un établissement ou dans une famille d'accueil dans un autre État membre à l'approbation du pays d'accueil.

1.13. Le CESE estime nécessaire de clarifier le champ d'application du règlement Bruxelles II bis. Même si l'on part du principe d'une acception « nationale » de la notion de mariage, les États membres doivent respecter l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le CESE suggère d'énoncer le respect de l'article 21 dans l'un des considérants du règlement.

1.14. Le CESE considère qu'une réglementation est nécessaire dans les cas où l'un des parents est issu d'un pays extérieur à l'Union européenne, et est favorable à la conclusion d'accords bilatéraux, notamment avec les pays qui n'ont pas adhéré à la convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants.

## 2. Considérations générales

2.1. Le 30 juin 2016, la Commission a présenté des propositions de réforme du règlement Bruxelles II bis. Le règlement Bruxelles II bis est la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière familiale dans l'Union européenne. Il fixe des règles de compétence uniformes régissant le divorce, la séparation et l'annulation du mariage, ainsi que les conflits en matière de responsabilité parentale dans des situations transfrontières. Il facilite la libre circulation des décisions, des actes authentiques et des accords dans l'Union en établissant des dispositions concernant leur reconnaissance et leur exécution dans d'autres États membres. Il s'applique depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005 à tous les États membres, à l'exception du Danemark.

2.2. La partie de ce règlement consacrée aux aspects juridiques de la parentalité définit la compétence internationale en matière d'affaires familiales au sein de l'Union européenne et régit la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues dans d'autres États membres. Ledit règlement comporte également des dispositions sur le retour des enfants déplacés ou retenus illicitement dans un autre État membre. À cet égard, ce même règlement renforce le mécanisme de retour prévu par la convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants.

2.3. La réforme proposée aujourd'hui porte sur plusieurs points du règlement Bruxelles II bis, qui a déjà fait l'objet de 24 décisions de la Cour de justice de l'Union européenne. La proposition de la Commission à l'examen devrait améliorer encore l'efficacité de ce règlement: elle se limite à la partie du règlement portant sur la parentalité et ne modifie pas les dispositions relatives au droit du divorce.

2.4. Les orientations politiques de la Commission Juncker soulignent, à juste titre selon le CESE, qu'il y a lieu d'améliorer progressivement la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union et de l'adapter à la réalité du nombre croissant de citoyens mobiles, dans l'ensemble de l'Union, qui se marient et ont des enfants.

2.5. Le CESE a déjà souligné dans de précédents avis<sup>(1)</sup> que les traités et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissent l'accès à la justice et le respect des droits fondamentaux dans l'Union, en particulier le droit de propriété, l'égalité devant la loi, la non-discrimination, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de se marier et de fonder une famille et le droit à accéder à un tribunal impartial.

2.6. La Commission a évalué la mise en œuvre concrète du règlement Bruxelles II bis et, dans le rapport sur son application adopté en avril 2014 [COM(2014) 225 final]<sup>(2)</sup>, a jugé nécessaire d'y apporter des modifications. Cette évaluation a eu lieu dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).

2.7. La refonte a pour but de poursuivre le développement de l'espace européen de justice et des droits fondamentaux, fondé sur la confiance mutuelle, en supprimant les derniers obstacles à la libre circulation des décisions judiciaires, conformément au principe de reconnaissance mutuelle, et de mieux protéger l'intérêt supérieur de l'enfant en simplifiant les procédures et en renforçant leur efficacité.

<sup>(1)</sup> JO C 376 du 22.12.2011, p. 87.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 225 final.

2.8. Le CESE se félicite de l'objectif de la proposition de la Commission, qui est de garantir une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant lors des décisions de retour. Eu égard à l'augmentation de la migration, il y a lieu de multiplier les moyens et les structures de coopération pour garantir la protection des enfants au-delà des frontières.

2.9. Le Comité se réjouit de constater que la Commission propose plusieurs modifications substantielles dans le but d'améliorer l'efficacité du retour d'un enfant enlevé. En cas d'enlèvement parental d'enfants, le calendrier à suivre est essentiel pour la bonne mise en œuvre de la procédure de retour de l'enfant instaurée par le règlement.

2.10. Le CESE est d'avis que la coopération entre les autorités centrales dans le cadre d'affaires spécifiques à la responsabilité parentale, prévue à l'article 55, est essentielle pour soutenir efficacement les parents et les enfants engagés dans des procédures transfrontières concernant des enfants.

2.11. Selon le CESE, le manque de clarté du libellé de l'article définissant l'assistance à fournir par les autorités centrales dans le cadre d'affaires spécifiques à la responsabilité parentale constitue un problème majeur. Cet article ne constitue pas une base juridique suffisante pour permettre aux autorités nationales de certains États membres de prendre des mesures.

2.12. Le CESE accueille favorablement les précisions apportées par la proposition quant à savoir qui peut demander quelle assistance ou quelles informations, à qui et à quelles conditions. Elle stipule en outre que les tribunaux et les autorités de protection de l'enfance peuvent eux aussi solliciter l'assistance des autorités centrales. La refonte crée une base juridique permettant aux autorités de protection de l'enfance d'obtenir les informations nécessaires auprès d'autres États membres par l'intermédiaire des autorités centrales.

2.13. Le CESE salue le fait que les États membres soient tenus de concentrer les compétences dans un nombre limité de juridictions en veillant à la cohérence avec la structure de leur propre système juridique. Des retards dans le traitement des affaires sont également causés par l'absence de spécialisation des juridictions saisies de demandes de retour dans plusieurs États membres. En conséquence, les juges connaissent moins bien les procédures et les dispositions concernées et ont moins l'occasion de se concerter à intervalles réguliers avec d'autres juridictions de l'Union dans un sens favorable à l'instauration d'une confiance mutuelle.

2.14. Le CESE se félicite que la proposition précise les délais à respecter pour rendre une décision de retour exécutoire et réduise la procédure de retour à une durée maximale de dix-huit semaines.

2.15. La proposition oblige les autorités centrales à respecter, elles aussi, un délai de six semaines pour recevoir et traiter la demande, localiser le défendeur et l'enfant et promouvoir la médiation, tout en veillant à ce que cela n'ait pas pour effet de retarder la procédure. À l'heure actuelle, aucun délai n'est prévu pour les autorités centrales.

2.16. Il est prévu qu'un délai de six semaines s'applique respectivement à la procédure devant le tribunal de première instance et à celle devant la juridiction saisie du recours. Selon le CESE, cela a pour effet de rendre le délai plus réaliste pour les tribunaux et ainsi de protéger le droit du défendeur à un tribunal impartial. Le CESE insiste sur la nécessité de garantir le respect de ces délais dans chaque système judiciaire.

2.17. Le CESE considère acceptable de limiter à un le nombre de recours dans le cadre d'une procédure de retour. La plupart des constitutions des États membres ne garantissent qu'un seul recours contre les décisions souveraines.

2.18. Le Comité constate avec satisfaction que la proposition prévoit la possibilité, pour la juridiction de l'État membre d'origine, de déclarer une décision exécutoire par provision même si cette possibilité n'existe pas dans son droit national. Cela est utile dans les systèmes où la décision n'est pas encore exécutoire alors qu'elle est encore susceptible de recours. En conséquence, un parent serait en mesure de rendre visite à l'enfant sur la base d'une décision déclarée exécutoire par provision alors que la procédure de recours concernant cette décision sera menée à la demande de l'autre parent.

2.19. Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle les juges sont invités explicitement à examiner si une décision ordonnant le retour devrait être exécutoire par provision. Les retards concernant les décisions de retour ont une incidence négative sur les relations parents-enfants et sur l'intérêt supérieur des enfants. Le CESE accueille favorablement les différentes clarifications apportées par la proposition afin de mieux appliquer les règles en vigueur. Ainsi, elle impose à l'État membre dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle immédiatement avant son déplacement ou son non-retour illicites de procéder à un examen minutieux de l'intérêt supérieur de l'enfant avant qu'une décision de garde définitive, impliquant éventuellement le retour de l'enfant, ne soit rendue. Dans ce contexte, lors de l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant, tout enfant qui est capable de discernement a le droit d'être entendu, même s'il n'est pas physiquement présent, en utilisant des techniques de substitution telles que la vidéoconférence, le cas échéant.

2.20. Selon le CESE, des normes minimales applicables à l'audition d'un enfant pourraient en outre contribuer à éviter le refus de la reconnaissance et de l'exécution, ou de l'exequatur, d'une décision prise dans un autre État membre de l'Union, et ainsi améliorer l'acceptation de la décision par le citoyen européen. Ces normes pourraient par exemple porter sur l'âge minimal de l'enfant auditionné, mais n'iraient pas jusqu'à régler d'autres questions de procédure — s'agissant notamment de décider qui auditionne l'enfant. Cela devrait (et doit) rester à l'appréciation des États membres. Le CESE recommande de veiller à ce que les juges qui procèdent à l'audition des enfants bénéficient d'une formation complémentaire socio-pédagogique.

2.21. Le CESE approuve la suppression de l'exequatur pour toutes les décisions rendues dans un État membre (tout comme pour les actes authentiques et les accords) en matière de responsabilité parentale. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en ce qui concerne l'exécution, qui, en tant que telle, relève de la compétence des États membres, l'application des règles nationales en matière d'exécution ne devait pas porter atteinte à l'effet utile du règlement.

2.22. En outre, l'exigence d'exequatur a généré des retards moyens par dossier de plusieurs mois et des coûts allant jusqu'à 4 000 EUR pour les citoyens <sup>(3)</sup>.

2.23. Le CESE estime toutefois qu'il y a lieu de maintenir certains mécanismes de protection, à savoir, en tout cas, la signification ou la notification correctes des actes, le droit des parties et de l'enfant à être entendus, en particulier en cas de décisions contradictoires, ainsi que le respect de dispositions de droit procédural en ce qui concerne le placement de l'enfant dans un autre État membre de l'Union, s'inspirant de l'actuel article 56 du règlement Bruxelles II bis.

2.24. Le Comité est favorable à ce que la juridiction de l'État membre d'exécution ait en outre la possibilité d'ordonner des mesures de protection d'urgence au cas où l'enfant serait exposé à un grave danger ou risquerait de se retrouver dans une situation intolérable. Par exemple, la juridiction devant laquelle la procédure de retour est pendante en retour pourra accorder à l'un des parents un droit de visite qui jouira également de la force exécutoire dans l'État membre de la résidence habituelle de l'enfant jusqu'à ce que la juridiction de cet État ait pris une décision définitive en ce qui concerne la visite à un enfant.

2.25. Le CESE salue le fait que la proposition de la Commission subordonne dans tous les cas le placement de l'enfant dans un établissement ou dans une famille d'accueil dans un autre État membre à l'approbation du pays d'accueil. L'obligation d'obtenir cet accord garantit une prise en charge ciblée de l'enfant dans le pays d'accueil. Le CESE recommande en outre de placer prioritairement l'enfant au sein de sa famille; lorsqu'une telle solution n'est pas envisageable ou n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il devrait être pris en charge par une famille d'accueil ou une collectivité.

2.26. Le CESE note que, selon le rapport sur l'application du règlement, il faut parfois plusieurs mois pour déterminer si un consentement est requis dans un cas particulier. Si tel est le cas, il convient de suivre ensuite la procédure de consultation, qui est tout aussi longue étant donné que les autorités requises n'ont pas de délai à respecter pour répondre. Par conséquent, de nombreuses autorités requérantes ordonnent le placement et envoient l'enfant dans l'État membre d'accueil, alors que la procédure de consultation est encore en cours, voire même au moment où elle est lancée, car elles considèrent le placement comme urgent et ont connaissance de la durée des procédures. Cela place l'enfant dans une situation d'insécurité juridique.

2.27. Le CESE approuve le délai de huit semaines imposé par la proposition à l'État requis pour statuer sur la demande. L'accélération de la procédure sert l'intérêt supérieur de l'enfant.

2.28. Le CESE admet qu'en vertu de la convention de La Haye, la décision relève de la juridiction du pays dans lequel se trouve l'enfant. Il fait observer que, dans la plupart des cas, la juridiction compétente pour un enlèvement d'enfant sera celle du pays dans lequel se trouve le ravisseur. Le CESE relève également que le règlement Bruxelles II bis prévoit déjà des services de conseil gratuits pour les parents provenant d'un pays différent de celui où se trouve l'enfant.

2.29. Dans l'ensemble, le CESE est favorable à l'adoption de normes minimales communes incluant une procédure d'exécution uniforme, à des fins d'accélération de la procédure de retour.

---

<sup>(3)</sup> COM(2016) 411 final, p. 8.

### 3. Observations particulières

3.1. Le CESE considère qu'une réglementation est nécessaire dans les cas où l'un des parents est issu d'un pays extérieur à l'Union européenne. Les migrations et les échanges de biens et services au niveau mondial entraînent une augmentation de ces cas. Le CESE juge indispensable de conclure des accords bilatéraux, notamment avec les pays qui n'ont pas adhéré à la convention de La Haye sur l'enlèvement d'enfants.

3.2. Le CESE estime nécessaire de clarifier le champ d'application du règlement Bruxelles II bis. Le projet de la Commission ne contient aucun élément indiquant si le règlement vise de nouvelles formes de mariage ou de divorce. La notion de mariage n'est pas définie mais supposée. Même si l'on part du principe d'une acception «nationale» de la notion de mariage, les États membres doivent respecter l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui interdit toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le CESE suggère d'énoncer le respect de l'article 21 dans l'un des considérants du règlement.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**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 — Connectivité pour un marché unique numérique compétitif — Vers une société européenne du gigabit»**

[COM(2016) 587 final]

(2017/C 125/07)

Rapporteur unique: **M. Ulrich SAMM**

Consultation	Commission européenne, 24.11.2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information»
Adoption en section spécialisée	11.1.2017
Adoption en session plénière	26.1.2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	163/2/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) entend souligner que la technologie numérique joue un rôle de plus en plus important dans notre économie et notre vie sociale. Consentir des investissements significatifs dans les infrastructures numériques doit être une priorité centrale de l'Europe, si elle souhaite rester compétitive et favoriser la création d'entreprises et d'emplois, notamment compte tenu des investissements réalisés actuellement par ses principaux concurrents, les États-Unis et l'Asie.

1.2. Le CESE accueille favorablement la communication ainsi que les initiatives de l'Union européenne (UE) qui lui sont corrélées et proposent l'adoption d'un code européen des communications électroniques, d'un Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), d'un plan d'action pour la connectivité 5G et d'un système d'aide aux pouvoirs publics désireux d'offrir un accès gratuit aux connexions Wi-Fi (initiative «Wi-Fi pour l'Europe» — WiFi4EU).

1.3. La fragmentation des fournisseurs de réseaux en Europe appelle la mise en place de lignes directrices de l'UE visant à parvenir à une modernisation cohérente et paneuropéenne qui soit à même de soutenir le marché unique numérique.

1.4. Le CESE constate que les objectifs stratégiques pour 2025 sont ambitieux mais réalistes, bien qu'ils dépendent dans une large mesure des financements nationaux (privés et publics), les fonds de l'UE servant à amorcer et à coordonner les projets. Dans ce contexte, le CESE se félicite de la proposition de mettre en place et de soutenir, aux niveaux régional et national, le réseau européen des Bureaux de compétences en matière de haut débit, qui aidera les administrations locales à solliciter des financements au titre des Fonds structurels et à les utiliser.

1.5. Le CESE salue également la mise en place d'un système de crédits destiné à réduire les charges et coûts administratifs, notamment pour les petites collectivités et les petites et moyennes entreprises (PME).

1.6. Le CESE se félicite de constater que les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) sont une source de financement importante pour les réseaux à haut débit. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) joue également un rôle important, rôle que le CESE recommande de renforcer par le soutien des projets européens de grande envergure pour le déploiement de réseaux à haut débit ultrarapides, y compris le long du réseau central de transport transeuropéen, ainsi que par l'élaboration du cadre réglementaire et financier approprié.

1.7. Cette transition vers une connectivité en gigabit ne portera pleinement ses fruits en termes d'avantages économiques et sociaux que si l'Europe parvient à déployer des réseaux à très haute capacité, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et dans tous les segments de la société. Des investissements publics sont nécessaires, dès lors que le marché ne pourra pas, à lui seul, couvrir toutes les zones isolées et garantir un accès minimal au numérique pour les personnes les plus vulnérables de notre société.

1.8. Le CESE reconnaît la dynamique positive qui s'est produite dans les États membres en ce qui concerne les objectifs en matière de haut débit définis par la stratégie numérique pour l'Europe de 2010, laquelle sert de référence pour la définition des politiques et des programmes nationaux ou régionaux en faveur du haut débit.

1.9. Le CESE se félicite que l'initiative «Wi-Fi pour l'Europe» (WiFi4EU) promeuve un accès gratuit à des connexions Wi-Fi pour tous les Européens dans les lieux publics, les administrations publiques, les bibliothèques et les hôpitaux, ainsi que dans certains espaces extérieurs. Il est souhaitable que cette initiative donne à chacun la possibilité d'avoir accès à une connexion internet gratuite à partir de la même identité électronique dans toute l'Europe. Le CESE recommande en particulier de suivre le règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (eIDAS) <sup>(1)</sup>, qui offre des garanties en matière de protection des données et de sécurité publique en prévenant l'utilisation abusive du service (par exemple à des fins terroristes).

## 2. Introduction

2.1. La connectivité internet à très haute capacité constitue une infrastructure fondamentale pour le transport de données, à l'instar du rôle essentiel que jouent les routes, les voies ferrées, les ports et les aéroports pour le transport des marchandises et des personnes. Le transport de données jouant un rôle de plus en plus important dans notre économie et notre vie sociale, il est essentiel pour notre société d'investir dans cette infrastructure de manière à rester compétitive et à favoriser la création d'entreprises et d'emplois.

2.2. La connectivité internet est importante pour le marché unique numérique. La stratégie pour un marché unique numérique adoptée par la Commission européenne en mai 2015 a ménagé un environnement et des conditions favorables au déploiement de réseaux numériques avancés. Le CESE a pris la mesure de l'importance de ces questions, qui ont fait l'objet de plusieurs de ses avis <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

2.3. Les attentes quant à l'amélioration de la qualité de service pour la connectivité internet à l'horizon 2025 font l'objet d'une documentation importante, par exemple dans le cadre de la consultation publique menée par la Commission européenne.

2.4. Le haut débit de base auquel presque tout citoyen européen a accès aujourd'hui ne suffit plus. Au cours des dix prochaines années, les applications nombreuses et variées qui sont appelées à se développer, telles que l'internet des objets (surtout sans fil), l'informatique en nuage, le calcul à haute performance et les mégadonnées, la télévision de nouvelle génération, ou encore la réalité virtuelle et augmentée exigeront des réseaux à haut débit à très haute capacité (en gigabit).

2.5. La qualité du transfert de données ne dépend pas seulement de la vitesse, mais aussi de la latence et de la fiabilité. Des temps de latence bien inférieurs à ce qui est possible actuellement et une fiabilité élevée ouvriront la voie à de nouvelles applications exigeant un contrôle par rétroaction rapide, telles que la conduite connectée et automatisée, la chirurgie à distance, l'internet tactile ou la navigation de précision.

2.6. La communication COM(2016) 587, assortie du document de travail des services de la Commission SWD (2016) 300, présente un projet visant une société européenne du gigabit, avec trois objectifs stratégiques à l'horizon 2025:

- une connectivité en gigabit comme moteur de développement socio-économique,
- une couverture 5G (sans fil) dans toutes les zones urbaines et sur l'ensemble des grands axes de transport terrestre,
- l'accès à une connectivité internet offrant un débit d'au moins 100 Mbps pour tous les ménages européens.

Ces objectifs sont tous les trois essentiels pour la croissance et l'emploi, la compétitivité et la cohésion en Europe.

---

<sup>(1)</sup> Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (JO L 257 du 28.8.2014, p. 73).

<sup>(2)</sup> JO C 487 du 28.12.2016, p. 92.

<sup>(3)</sup> TEN/601 *Les plateformes en ligne* (voir page ... du présent Journal officiel).

### 3. Nécessité d'une coordination au niveau de l'Union

3.1. L'Europe doit faire face à la modernisation des infrastructures numériques entreprise actuellement par ses principaux concurrents, les États-Unis et l'Asie. Par rapport à ces derniers, elle présente l'avantage de proposer des prix moindres au consommateur pour les services internet, en raison de la concurrence plus forte qui règne sur son marché intérieur, mais aussi le désavantage d'une fragmentation bien supérieure des fournisseurs de réseaux. Aussi est-il clairement nécessaire que l'UE élabore des lignes directrices visant à parvenir à une modernisation cohérente et paneuropéenne à même de soutenir le marché unique numérique.

3.2. Dans ce contexte, le CESE accueille favorablement la communication et les initiatives de l'UE qui lui sont associées, auxquelles il a consacré des avis spécifiques <sup>(4)</sup>, <sup>(5)</sup>, <sup>(6)</sup>, <sup>(7)</sup>, et qui proposent:

- un nouveau manuel réglementaire pour les fournisseurs d'accès internet et de services de communications: le code européen en matière de communications électroniques,
- l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE),
- le plan d'action pour la 5G.

Il s'agit d'un système d'aide aux pouvoirs publics désireux d'offrir un accès gratuit aux connexions Wi-Fi.

3.3. Le CESE reconnaît que, jusqu'à présent, les objectifs en matière de haut débit définis par la stratégie numérique pour l'Europe de 2010 ont été bien accueillis dans les États membres, où ils servent de référence pour la définition des politiques nationales. De fait, de nombreux États membres ont aligné leurs programmes nationaux ou régionaux pour le haut débit sur ces objectifs.

3.4. Le CESE se félicite également que ces objectifs aient été utilisés comme références pour l'élaboration des règles et lignes directrices concernant les Fonds structurels et d'investissement européens et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE haut débit), ainsi que dans les lignes directrices sur les aides d'État en faveur des réseaux à haut débit.

3.5. Les objectifs stratégiques pour 2025, tels que présentés dans la communication, sont assortis d'un calendrier pour le déploiement de l'infrastructure européenne de haut débit à forte capacité. Ils invitent à accélérer les investissements en vue d'atteindre des résultats ambitieux mais qui restent réalistes:

- connectivité en gigabit pour l'ensemble des principaux pôles de l'activité socio-économique,
- couverture 5G ininterrompue dans l'ensemble des zones urbaines et le long de tous les grands axes de transport terrestre,
- connectivité 5G disponible sous la forme d'un véritable service commercial dans au moins une grande agglomération de chaque État membre, à titre d'objectif intermédiaire pour 2020,
- accès de tous les foyers européens, en zones rurales et urbaines, à une connectivité internet offrant un débit descendant d'au moins 100 Mbps, pouvant évoluer vers un débit en gigabit,
- invitation faite aux États membres à combiner efficacement subventions et instruments financiers dans leurs mesures d'aide publique afin d'atteindre les objectifs à long terme,
- lancement, d'ici la fin de l'année, d'un fonds consacré au haut débit, qui s'appuiera sur le MIE et l'EFSI,
- dans le cadre de la programmation financière pour la période postérieure à 2020, mise en balance de la nécessité de prévoir des ressources budgétaires suffisantes au titre du MIE pour un financement efficient du haut débit dans les zones sous-équipées,
- allocation d'une aide au titre des fonds ESI, éventuellement assortie d'un montant indicatif, à l'appui de la transformation numérique,
- mise en place d'un système de crédits en faveur du Wi-Fi public, visant à inciter les pouvoirs publics à offrir des connexions Wi-Fi dans les centres-villes,

<sup>(4)</sup> TEN/612 — Code européen en matière de communications électroniques (refonte) (voir page ... du présent Journal officiel).

<sup>(5)</sup> TEN/613 — Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) (voir page ... du présent Journal officiel).

<sup>(6)</sup> TEN/614 — La connectivité Internet dans les communautés locales (voir page ... du présent Journal officiel).

<sup>(7)</sup> TEN/615 — La 5G en Europe (voir page ... du présent Journal officiel).

- invitation faite aux États membres à examiner l'état d'avancement de leurs programmes nationaux en matière de haut débit et à les actualiser d'ici la fin de 2017,
- mise en place d'ici la fin de 2016 d'une plateforme participative consacrée au haut débit pour garantir un niveau élevé d'engagement et de coopération entre les entités publiques et privées compétentes aux fins de l'investissement dans le haut débit et de la progression dans la mise en œuvre des programmes nationaux pour le haut débit,
- invitation à mettre en place et à soutenir le réseau européen des Bureaux de compétences en matière de haut débit aux niveaux régional et national.

D'ici au 1<sup>er</sup> juillet 2018, effectuer une évaluation de l'impact sur le coût des projets en matière de haut débit financés par l'UE et publication des lignes directrices sur la promotion des meilleures pratiques.

3.6. La transformation numérique ne portera pleinement ses fruits en termes d'avantages économiques et sociaux que si l'Europe parvient à déployer et à faire adopter à grande échelle les réseaux à très haute capacité, aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines, et dans tous les segments de la société. Toutefois, le marché ne résoudra pas tous les problèmes. En particulier, il ne pourra pas:

- couvrir les zones isolées,
- réduire les écarts importants qui existent entre la mise en œuvre de technologies avancées et des premières applications et la demande de nouveaux services par les consommateurs,
- garantir un accès minimal au numérique pour les membres vulnérables de notre société.

Par conséquent, les régimes d'aide publique doivent être mis en œuvre de sorte que les objectifs soient atteints pour l'ensemble de l'UE et des Européens.

#### 4. Initiatives nouvelles pour l'Europe

4.1. Le CESE accueille favorablement la mise en place du réseau européen des Bureaux de compétences en matière de haut débit aux niveaux régional et national, et le soutien qui lui est apporté. Ce dispositif sera essentiel pour les zones rurales et les petites communautés. Il aidera les administrations locales à solliciter des aides au titre des Fonds structurels et à les utiliser, en les informant des meilleures pratiques et en leur fournissant un appui technique. Il s'agira également d'une étape décisive pour le développement des zones rurales.

4.2. Les stratégies et instruments de l'UE sont neutres sur le plan technologique. Toutefois, il est bien connu qu'en dernière analyse, seule la fibre optique permet d'obtenir des performances optimales. Les vieux monopoles (comme Deutsche Telekom) ne devraient pas s'opposer à l'installation de la fibre optique, tout en continuant d'investir dans les infrastructures en fil de cuivre.

4.3. Seul un petit nombre de pays, tels que la Belgique, la Lituanie, Malte et les Pays-Bas, disposent déjà d'une couverture presque complète par le réseau NGA (réseau d'accès de nouvelle génération). Dans les autres pays, cette couverture est moins avancée. Quelques États membres, qui disposent actuellement d'une infrastructure moins développée, se sont montrés capables de brûler les étapes en matière de technologie, et l'installation de la fibre optique leur confère un avantage.

4.4. Le réseau «Eduroam», qui a été développé dans l'UE à des fins de recherche et d'éducation, constitue le service d'itinérance en accès Wi-Fi gratuit le plus important et le plus populaire à l'échelle mondiale. Il permet à des millions d'étudiants ou autres acteurs du monde universitaire d'avoir un accès libre au Wi-Fi. Le CESE se félicite que cette expérience réussie puisse servir de modèle à l'initiative «Wi-Fi pour l'Europe» (WiFi4EU), qui promeut un accès gratuit à des connexions Wi-Fi pour tous les Européens dans les lieux publics, les administrations publiques, les bibliothèques et les hôpitaux, ainsi que dans certains espaces extérieurs. Il est souhaitable que cette initiative donne à chacun la possibilité d'avoir accès à une connexion internet gratuite à partir de la même identité électronique dans toute l'Europe. Le CESE recommande en particulier de suivre le règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (eIDAS), qui offre des garanties en matière de protection des données et de sécurité publique en prévenant l'utilisation abusive du service (par exemple à des fins terroristes).

4.5. Pour payer les installations (câbles, antennes, etc.), les collectivités locales pourront utiliser le système de crédits, conçu pour soutenir les PME. Les entreprises qui installent ces matériels enverront les bons correspondants à l'UE afin d'en recevoir la contrepartie. Ce système, tout en permettant de réduire les charges et coûts administratifs, facilitera le contrôle et permettra d'atteindre des objectifs de qualité.



4.6. Le CESE accueille favorablement l'objectif d'une symétrie chargement/téléchargement pour tous les moteurs de l'activité socio-économique, dans la mesure où il s'agira d'un facteur essentiel pour de nombreuses applications futures.

4.7. Le CESE demande la mise en place d'un système qui garantisse un accès raisonnable et adéquat aux utilisateurs finaux, leur permettant de participer à la société moderne sur le plan tant social qu'économique. L'initiative «Wi-Fi pour l'Europe» (WiFi4EU) pourrait en constituer un volet.

4.8. Il convient que les mesures d'incitation en faveur des fournisseurs de réseau destinées à soutenir les objectifs figurant dans la communication COM(2016) 587 n'entrent pas en conflit avec d'autres objectifs importants, tels que celui de la neutralité du réseau.

4.9. Il conviendra, à long terme, que les habitants des zones rurales puissent également bénéficier d'une concurrence saine et de la liberté de choisir leur fournisseur d'accès à l'internet. Aussi est-il nécessaire que les mesures réglementaires fournissent également des incitations propres à susciter une telle concurrence.

4.10. La technologie 5G ne va pas seulement ouvrir la voie à de nouvelles applications mobiles, elle servira également de technologie relais qui apportera plus rapidement la connectivité à haut débit dans les zones rurales. Néanmoins, seule une infrastructure fondée sur la fibre fournira la stabilité et la fiabilité de la bande passante qu'exigent nombre de nouvelles applications.

## 5. Financement

5.1. Le CESE constate avec satisfaction que les financements destinés aux réseaux à haut débit au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ont augmenté considérablement, passant de 2,7 milliards d'EUR pour la période 2007-2013 à environ 6 milliards d'EUR pour la période 2014-2020. La plupart de ces investissements devraient prendre la forme de subventions. Compte tenu des effets de levier exercés sur le cofinancement national et/ou régional et sur le cofinancement privé, on escompte que 9 à 10 milliards d'EUR seront investis dans le haut débit sur la période de programmation 2014-2020. Ce facteur sera essentiel pour les investissements commerciaux propres à faire bénéficier la population rurale de la connectivité à haute vitesse.

5.2. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) joue également un rôle important, que le CESE recommande de renforcer par le soutien des projets européens de grande envergure pour le déploiement de réseaux à haut débit ultrarapides, y compris le long du réseau de transport transeuropéen, le gigabit industriel et Industrie 4.0, ainsi qu'en assurant la représentation de la DG CONNECT au sein du comité de pilotage de l'EFSI. La Commission devra également prendre l'initiative d'élaborer un cadre réglementaire et financier approprié.

5.3. Le MIE dispose, dans le domaine du numérique, d'un budget de 150 millions d'EUR pour soutenir le déploiement d'infrastructures à haut débit à la pointe du progrès, moyennant la fourniture d'instruments financiers par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement. Le volet haut débit du MIE devrait mobiliser au moins 1 milliard d'EUR d'investissements supplémentaires par l'intermédiaire d'un fonds spécialement destiné aux infrastructures de réseaux à haut débit, qui pourrait être complété par l'EFSI.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen****(refonte)»**

[COM(2016) 590 final – 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Rapporteur unique: **M. Jorge PEGADO LIZ**

Consultation	Parlement européen, 24.10.2016 Conseil, 9.11.2016
Base juridique	Articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information»
Adoption en section spécialisée	11.1.2017
Adoption en session plénière	26.1.2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	162/3/23

**1. Conclusions et recommandations**

1.1. Le CESE se dit satisfait du contenu général de la proposition de la Commission relative au code européen des communications électroniques, de son caractère opportun, du mode d'approche choisi pour aborder le thème et de la manière dont elle a procédé à la codification et à la refonte horizontale des quatre directives en vigueur (la directive «cadre», la directive «autorisation», la directive «accès» et la directive «service universel»), qu'elle regroupe au sein d'une seule et unique directive, simplifiant la structure actuelle en vue de renforcer la cohérence et l'accessibilité, dans la logique de l'objectif d'une réglementation affûtée (REFIT).

1.2. Le CESE souligne en particulier la difficulté de l'exercice de refonte des différentes directives concernées et met en exergue l'excellence du travail juridique effectué pour la première fois. Toutefois, il attire l'attention sur la nécessité de procéder à une révision attentive des différentes versions linguistiques, pour remédier à quelques petits défauts rédactionnels.

1.3. Le CESE souscrit aux grands objectifs de la proposition visant à assurer une meilleure connectivité à l'internet pour tous les citoyens et toutes les entreprises, dans le cadre du paquet d'initiatives visant à rendre plus attrayant, pour toutes les entreprises, l'investissement dans de nouvelles infrastructures de haute qualité, dans l'ensemble de l'Union, tant au niveau local qu'au-delà des frontières nationales.

1.4. Le CESE regrette cependant le choix qui est fait de laisser de côté la directive relative à la vie privée qui devrait être pour les citoyens un phare marquant l'action positive de l'Union à leur égard. Cela ampute la proposition d'un des plus importants piliers garantissant le respect des principaux intérêts des utilisateurs des réseaux et constitue, dès lors, un point faible de la proposition.

1.5. Il regrette également que la Commission ait opté pour une directive proposant divers régimes d'harmonisation, qui laisse de nombreuses questions importantes à la décision des États membres et ne va pas dès lors à l'encontre de la fragmentation des marchés, plutôt que d'avoir opté pour un règlement qui serait directement applicable et à même d'établir un plus haut niveau de protection des consommateurs et, partant, de contribuer à une intégration accrue du marché unique.

1.6. Parmi les points saillants du régime proposé auxquels il apporte son soutien, le CESE souligne notamment:

a) l'attention qui est portée à l'accessibilité des services pour les «utilisateurs handicapés» ainsi que la nécessité de mieux définir «les droits des utilisateurs finaux», mais à la condition fondamentale d'appliquer les règles de l'UE relatives à la protection des consommateurs, en particulier les directives 93/13/CEE, 97/7/CE et 2011/83/UE;

- b) la pertinence de la formulation de nouvelles notions et définitions, qui sont utiles à la clarification et à l'interprétation du cadre juridique;
- c) la modification des procédures d'analyse du marché ainsi que la codification des meilleures pratiques actuelles de sorte à garantir que les obligations d'accès ne soient imposées que dans les cas et aux moments où elles sont nécessaires pour faire face aux défaillances du marché de détail et garantir des résultats à l'utilisateur final tout en veillant, dans le même temps, à ce qu'ils soient concurrentiels;
- d) la simplification du partage du spectre sur les réseaux 5G ainsi que la promotion de l'accès des utilisateurs finaux à la connectivité de base wi-fi. En effet, l'utilisation partagée du spectre, sur la base d'une autorisation générale ou de droits d'utilisation individuels, est de nature à permettre l'exploitation intensive et plus efficace de cette ressource rare;
- e) le renforcement de l'indépendance des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes, mis en évidence par les garanties particulières qui sont accordées en matière de sélection, de limitation de la durée des mandats, d'autonomie de gestion et de congédiement des membres des organes de gestion respectifs.

1.7. En revanche, le CESE émet de fortes réserves et des doutes sérieux notamment sur les aspects relatifs:

- a) à certaines innovations introduites dans le «service universel», par lesquelles, sous le prétexte d'une prétendue modernisation du régime correspondant, il s'agit en fait de remplacer les services et même de supprimer de son champ d'application une série d'obligations, telles que les cabines téléphoniques publiques, les annuaires téléphoniques complets et les services de renseignements sur les annuaires, rendant ainsi superflu le résultat qu'elle prétend atteindre;
- b) à la définition d'un «accès fonctionnel à l'internet haut débit» dans la mesure où celle-ci pourrait donner lieu à l'établissement d'une liste arbitraire de services accessibles en ligne, par opposition à une connexion de qualité minimale neutre, ce qui pourrait donner lieu à l'avenir à des pratiques discriminatoires au détriment des utilisateurs finaux;
- c) au fait de s'en remettre à l'assistance ou à la sécurité sociale, c'est-à-dire au budget national par le biais de la fiscalité, pour l'aide «aux utilisateurs finaux ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers» ou «handicapés» «en vue d'assurer le caractère abordable des services d'accès fonctionnel à l'internet et de communications vocales au moins en position déterminée», ce qui décharge les fournisseurs de services de telles obligations et leur permet de ne couvrir que les secteurs profitables, ce qui préserve leurs intérêts et réduit la portée du service universel ainsi que les droits des consommateurs; de même, c'est le Trésor public qui est appelé à couvrir les coûts du service public, la possibilité de mutualisation des coûts qui était antérieurement prévue ayant été supprimée;
- d) au choix qui est fait expressément de la méthode de l'harmonisation maximale en ce qui concerne les droits des utilisateurs finaux, avec un faible niveau de protection, ce qui aboutit à amoindrir les droits des utilisateurs par volonté de simplifier et est contraire à la position constamment défendue par le CESE;
- e) à la suppression de certaines obligations réglementaires ou à une diminution des droits ou des garanties antérieures sous prétexte qu'ils ne sont plus nécessaires ou qu'ils sont couverts par le droit général du consommateur. C'est le cas, par exemple, de la suppression des compétences octroyées aux régulateurs nationaux d'imposer directement une régulation des prix de détail des opérateurs puissants sur le marché (PSM) ou de certaines dispositions en matière de contrats, de transparence, de l'équivalence d'accès pour les utilisateurs handicapés, de services d'annuaires et d'interopérabilité des équipements de télévision numérique;
- f) à la réglementation insuffisante de certaines pratiques dénoncées comme abusives dans les contrats avec des utilisateurs, comme par exemple dans le cas des limites maximales de durée des contrats ou de résiliation d'un contrat, des renouvellements de contrats en cas d'offres groupées, de l'absence de sanctions qui pourraient garantir l'efficacité du processus de changement de fournisseur pour l'utilisateur final, du maintien de l'obligation d'indemnisation de l'utilisateur final «pour la valeur pro rata temporis des équipements subventionnés compris dans le contrat au moment de sa conclusion et le remboursement à la valeur pro rata temporis d'autres avantages promotionnels éventuels désignés comme tels au moment de la conclusion du contrat»;

- g) enfin, au fait que cette proposition ne répond pas au souhait du Conseil d'un «code européen des droits des utilisateurs de services de communications électroniques», dont l'objectif annoncé est «de disposer, à l'échelon de l'UE, d'un outil simple et convivial regroupant tous les droits des utilisateurs de services de communications électroniques dans les domaines des TIC (technologies de l'information et de la communication) et de la protection des consommateurs».

## 2. Résumé succinct de la proposition de la Commission

### 2.1. Proposition de directive

2.1.1. Dans le cadre de la stratégie pour un marché unique numérique <sup>(1)</sup> et au vu des rapides et profondes mutations qui touchent depuis peu les structures du marché des communications électroniques, avec l'émergence de catégories d'acteurs qui étaient inconnues auparavant et font concurrence aux opérateurs de télécommunications traditionnels, à quoi s'ajoute le développement, sur le plan de la quantité et de la popularité, des services de contenu en ligne, il est indispensable de procéder à une révision et à une mise à jour du cadre réglementaire pour les communications électroniques, dont la matrice date de 2009. L'objectif est notamment de faire en sorte que les citoyens et les entreprises puissent bénéficier d'un accès sans rupture à des activités en ligne dans un cadre garantissant une concurrence loyale. Assurer une meilleure connectivité à l'internet pour tous les citoyens et les entreprises est l'objectif principal que s'est assigné la Commission dans la proposition qu'elle a publiée le 14 septembre 2016 <sup>(2)</sup>.

2.1.2. La proposition à l'examen fait partie d'un paquet législatif qui a pour objectif de rendre plus attrayant, pour toutes les entreprises, l'investissement dans de nouvelles infrastructures de haute qualité dans l'ensemble de l'Union, tant au niveau local qu'au-delà des frontières nationales, et comprend également une proposition de règlement relatif à l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), ainsi qu'une communication de la Commission sur le thème «Connectivité pour un marché unique numérique compétitif — Vers une société européenne du gigabit». Ont été présentés par ailleurs un plan d'action pour le déploiement des services 5G dans toute l'UE à partir de 2018 et une proposition de règlement relatif à la promotion de la connectivité de l'internet dans les communautés locales et les espaces publics — «Wi-fi pour l'Europe» (WiFi4EU).

2.1.3. Tous ces instruments servent les trois grands objectifs stratégiques en matière de connectivité à l'horizon 2025:

- a) tous les principaux acteurs socio-économiques doivent avoir accès à une connexion extrêmement élevée, du niveau des gigabits;
- b) tous les ménages d'Europe, ruraux ou urbains, doivent avoir accès à une connectivité offrant un débit descendant d'au moins 100 Mbps, qui puisse s'adapter à des vitesses de l'ordre des gigabits;
- c) toutes les zones urbaines et toutes les grandes voies de transport routier ou ferroviaire devront bénéficier d'une couverture 5G sans rupture; à titre d'objectif intermédiaire, à l'horizon 2020, la connectivité 5G devra être disponible sur le marché dans au moins une des principales villes de chaque État membre.

2.1.4. La proposition est fondée sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, son objectif étant de réaliser le marché intérieur des communications électroniques et d'en assurer le fonctionnement. Elle opte pour une refonte horizontale des quatre directives en vigueur (la directive «cadre», la directive «autorisation», la directive «accès» et la directive «service universel»), qu'elle regroupe au sein d'une seule et unique directive, simplifiant la structure actuelle en vue de renforcer la cohérence et l'accessibilité, dans la logique de l'objectif d'une réglementation affûtée (REFIT), sous la forme d'un véritable code des communications électroniques européen.

2.1.5. Selon les sujets traités, la proposition adopte diverses formes d'harmonisation législative, depuis l'harmonisation complète ciblée ou sélective, par exemple en ce qui concerne les règles de protection des utilisateurs finaux, à une harmonisation maximale pour les questions relatives au spectre, en passant par une harmonisation minimale à un niveau élevé pour ce qui concerne les attributions des autorités de régulation nationales (ARN).

2.1.6. La proposition s'est appuyée sur une large consultation publique menée avec les parties intéressées sur une période de douze semaines, sur l'avis spécialisé d'experts externes du Parlement européen et du Conseil, sur plusieurs autres études énumérées et commentées en détail dans l'analyse d'impact, ainsi que sur l'avis d'un panel d'experts de haut niveau créé dans le cadre de l'étude SMART 2015/0005.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 590 final.

2.1.7. Par la proposition à l'examen, la Commission entend atteindre les objectifs suivants:

- a) une intensification de la concurrence et des conditions d'investissement plus prévisibles;
- b) une meilleure utilisation des radiofréquences;
- c) une meilleure protection des consommateurs, dans les domaines où les règles générales de protection des consommateurs sont insuffisantes, car elles ne répondent pas aux besoins spécifiques du secteur;
- d) un environnement en ligne plus sûr pour les utilisateurs et des règles plus équitables pour tous les acteurs.

2.1.8. En résumé, plusieurs des changements proposés, notamment ceux qui concernent le spectre, le service universel, l'accès, les utilisateurs finaux, la numérotation et la gouvernance politique, visent à introduire des règles claires, à permettre aux parties de comprendre facilement leurs droits et obligations, et à éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives.

2.1.9. Les changements proposés comprennent plus particulièrement les mesures suivantes: rationaliser et cibler géographiquement la régulation de l'accès; recourir (dans la mesure du possible) à des autorisations générales plutôt qu'à des licences individuelles d'utilisation du spectre; favoriser des marchés secondaires du spectre; supprimer les obligations de service universel superflues, telles qu'assurer la fourniture de téléphones payants et d'annuaires physiques; restreindre l'étendue des obligations de disponibilité du service universel; préciser le champ d'application du cadre réglementaire et de la suppression des obligations superflues de protection des consommateurs lorsqu'elles font déjà l'objet d'une législation horizontale ou que le marché y a satisfait; harmoniser et clarifier les règles et la gouvernance relatives à la numérotation dans le contexte des communications de machine à machine (M2M).

2.1.10. La Commission a également proposé de renforcer le rôle des autorités de régulation nationales et de l'ORECE pour garantir une mise en œuvre cohérente et prévisible des règles sur l'ensemble du marché unique numérique, en réduisant la fragmentation et les incohérences actuelles dans le but de favoriser une gouvernance efficace des nouveaux organismes <sup>(3)</sup>.

## 2.2. *La méthode de refonte («recast»)*

2.2.1. La Commission ne s'est pas contentée, comme elle le fait dans la plupart des cas, de procéder à une simple «codification» en intégrant le contenu des différentes directives précédentes dans un ensemble harmonieux et cohérent et sans en altérer le contenu. Elle a plutôt souhaité faire usage de la faculté qui lui est conférée par l'accord interinstitutionnel signé le 28 novembre 2001 <sup>(4)</sup> de procéder, en même temps qu'à l'intégration horizontale des différents actes antérieurs dans un texte législatif unique, à des modifications profondes et substantielles (appelées «modifications de fond») du régime concerné.

2.2.2. Dans ce type d'exercice de simplification législative, de codification et de modification substantielle du régime juridique d'un acte législatif, «le processus législatif normal de la Communauté est intégralement respecté» (paragraphe 5 de l'accord). La proposition de refonte est notamment soumise au CESE pour avis, et obéit à une série de critères et de règles expressément énoncés aux paragraphes 6 et 7 de l'accord.

## 3. Observations générales

### 3.1. *Questions qui ne seront pas abordées dans le présent avis*

3.1.1. En raison non seulement des limites imposées quant à la taille de ses avis mais aussi de la nature même de la proposition, le CESE estime qu'il ne doit pas se prononcer à nouveau sur les éléments des actes législatifs antérieurs qui sont transposés sans modification dans la présente proposition, sauf lorsque cela s'avère absolument indispensable pour la compréhension d'un des points traités.

3.1.2. En effet, le CESE a eu l'occasion de s'exprimer de manière détaillée dans de précédents avis sur toutes ces matières, positions qu'il se borne à confirmer en ce qui les concerne.

3.1.3. De même, il ne se prononcera pas ici de façon approfondie sur les aspects relatifs à la structure et au fonctionnement de l'ORECE abordés dans la proposition, lesquels seront analysés en détail dans l'avis qui est en cours d'élaboration parallèlement à celui-ci.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 591 final.

<sup>(4)</sup> JO C 77 du 28.3.2002, p. 1.

### 3.2. *Évaluation de l'orientation générale de la proposition à l'examen*

3.2.1. Le CESE souhaiterait commencer par louer la Commission pour la pertinence de son initiative, amplement justifiée par des considérations liées au marché, à l'évolution de la technologie et à la protection juridique des utilisateurs de communications électroniques, qui rendent nécessaire une refonte du cadre légal de manière à garantir que les citoyens bénéficient d'un accès sans rupture à des activités en ligne et que les entreprises développent ces activités dans des conditions de concurrence loyale. Ces félicitations portent également sur la technique de «refonte», qui constitue un instrument particulièrement approprié dans le cadre général du programme REFIT, tout en déplorant le peu d'usage que la Commission en fait.

3.2.2. Le CESE souhaiterait complimenter la Commission sur ce point particulier pour la correction formelle de l'exercice difficile de «refonte» auquel elle a procédé en respectant strictement sur le plan des formes les règles établies. Il regrette seulement que la Commission n'ait pas choisi la solution d'une publication simultanée d'une version «propre» plus lisible, comme cela a été suggéré à plusieurs reprises.

3.2.3. Il souhaiterait également marquer de manière générale son accord avec les nouvelles règles introduites dans la proposition de nouvel acte législatif, ainsi qu'avec la manière dont ces dispositifs légaux ont été mis en adéquation avec d'autres politiques de l'UE, qu'il s'agisse de la réglementation spécifique en vigueur dans le secteur ou, notamment, des principes du droit de la concurrence et de la législation horizontale en matière de protection des consommateurs.

3.2.4. Le CESE estime toutefois que la solution, qui n'est d'ailleurs pas entièrement justifiée, d'une directive aussi générale et étendue laissant autant d'aspects ressortir à une réglementation nationale aurait gagné en simplicité et en sécurité juridiques si l'on avait plutôt opté pour un règlement-cadre, d'application directe, immédiate et uniforme dans tous les États membres, comme l'a proposé la Commission, décliné sous la forme de directives spécifiques pour certaines des matières envisagées, soumises à divers degrés d'harmonisation en fonction des conditions du marché et de leur nature. En raison des délais nécessaires pour son adoption (18 mois minimum), pour sa transposition (2 ans minimum) et pour sa mise en œuvre, l'entrée en vigueur effective de ce nouveau régime n'aura pas lieu avant 2021/2022.

3.2.5. D'autre part, la mise de côté de la directive relative à la vie privée, dont la proposition a été publiée le 10 janvier 2017 [COM(2017) 10 final] et qui est l'un des thèmes centraux et essentiels dudit paquet, bien que compréhensible pour des raisons de calendrier législatif, ne peut que constituer un point faible de la proposition. Celle-ci se présente ainsi amputée d'un des plus importants piliers garantissant le respect des principaux intérêts des utilisateurs des réseaux, renvoyant à un avenir lointain l'harmonisation de la réglementation actuelle avec le futur instrument relatif à la vie privée, ce qui engendrera des difficultés accrues lors de la transposition et de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures.

3.2.6. La proposition ne couvre pas non plus le règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union <sup>(5)</sup> et certains aspects de la communication de la Commission sur le thème «Encourager l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur», qui auraient mérité d'être inclus dans ce code <sup>(6)</sup>.

3.2.7. Enfin, il est clair que cette proposition ne répond pas au souhait du Conseil d'un «code européen des droits des utilisateurs de services de communications électroniques», dont l'objectif serait de «disposer, à l'échelon de l'UE, d'un outil simple et convivial regroupant tous les droits des utilisateurs de services de communications électroniques dans les domaines des TIC (technologies de l'information et de la communication) et de la protection des consommateurs» <sup>(7)</sup> ni à l'intention exprimée dans la stratégie numérique pour l'Europe de «publier, d'ici à 2011, un code des droits en ligne dans l'UE qui récapitule, de façon claire et accessible, les droits de l'utilisateur numérique existant dans l'UE» <sup>(8)</sup>.

## 4. Observations particulières

### 4.1. *Objet et finalité*

Le CESE salue la préoccupation de la Commission lorsque celle-ci souligne dès l'article 1<sup>er</sup> la question de l'accessibilité des services pour les «utilisateurs handicapés» ainsi que la nécessité de mieux «établir les droits des utilisateurs finaux». À cet égard, la réserve exprimée au paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup> est particulièrement importante. Selon celle-ci, les dispositions de la directive à l'examen s'appliquent sans préjudice de la réglementation de l'UE relative à la protection des consommateurs, en particulier les directives 93/13/CEE, 97/7/CE et 2011/83/UE, ni de la réglementation nationale conforme à la législation de l'Union, pour chacune desquelles le CESE vient d'élaborer des études d'évaluation (rapports d'information INT/795 et 796 adoptés lors de la session plénière du 15 décembre 2016).

<sup>(5)</sup> COM(2011) 402 final.

<sup>(6)</sup> COM(2012) 478 final.

<sup>(7)</sup> 3017<sup>e</sup> réunion du Conseil, 31 mai 2010.

<sup>(8)</sup> COM(2010) 245 final.

## 4.2. Définitions

S'agissant des définitions, le CESE souligne la pertinence de la formulation de nouvelles notions telles que le «réseau à très haute capacité», le «service de communications interpersonnelles», le «service de communications interpersonnelles sur la base du nombre», le «service de communications interpersonnelles non fondé sur la numérotation», la «sécurité» des réseaux et services, le «point d'accès sans fil à portée limitée», le «réseau local hertzien» (RLAN), «l'utilisation partagée du spectre radioélectrique», le «spectre radioélectrique harmonisé», le «centre de réception des appels d'urgence (PSAP)», le «PSAP le plus approprié», la «communication d'urgence», le «service d'urgence», qui ont une incidence sur le dispositif juridique.

## 4.3. Objectifs

4.3.1. En ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs, le CESE attire l'attention sur le problème de la collaboration entre les autorités réglementaires nationales et les autres autorités compétentes, ainsi qu'entre États membres et l'ORECE, bien que le «modèle» qui a sa préférence s'oriente dans une autre direction, comme il l'a indiqué dans son avis sur le nouveau statut de l'ORECE.

4.3.2. À cet égard, il est particulièrement important de mettre en évidence la redéfinition des obligations des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes ainsi que de l'ORECE, qui sont définies à l'article 3, paragraphe 2.

4.3.3. Il est important également que les États membres coopèrent, par l'intermédiaire du groupe pour la politique en matière de spectre radioélectrique établi par la décision 2002/622/CE de la Commission, entre eux et avec la Commission, et à leur demande avec le Parlement européen et le Conseil, pour soutenir la planification stratégique et la coordination des politiques en matière de spectre radioélectrique dans l'Union.

## 4.4. Matières présentant un intérêt particulier

4.4.1. Étant donné qu'il n'est pas possible, dans le cadre du présent avis, de procéder à une analyse de l'ensemble des dispositions en cause, le CESE a voulu se concentrer sur quelques points qu'il juge d'une très grande importance pour la société.

### 4.4.2 Réglementation en matière d'accès

4.4.2.1. Le CESE se félicite de ce que les règles d'accès n'ont pas été substantiellement modifiées et suit la Commission dans ses efforts d'allègement des procédures et de promotion de la connectivité universelle et de très haute capacité (VHC), l'objectif central du cadre réglementaire du secteur, à côté de la promotion de la concurrence, de la réalisation du marché intérieur et de la protection des consommateurs.

4.4.2.2. Le CESE soutient les modifications spécifiques de la réglementation du marché destinées à exiger des régulateurs qu'ils déterminent les intentions d'investissement et permettent aux autorités publiques de rechercher des investisseurs dans les zones insuffisamment couvertes. Cela devrait permettre de renforcer la transparence des plans de déploiement du réseau, d'offrir aux investisseurs une plus grande prévisibilité et de permettre aux régulateurs de mieux prendre en compte les spécificités géographiques dans leurs analyses de marché.

4.4.2.3. Il approuve la modification par la Commission des procédures d'analyse de marché ainsi que la codification des meilleures pratiques actuelles de manière à faire en sorte que les obligations d'accès ne soient imposées que dans les cas et aux moments où elles sont nécessaires pour faire face aux défaillances du marché de détail et garantir des résultats à l'utilisateur final tout en veillant, dans le même temps, à ce qu'ils soient concurrentiels. Toutefois, le CESE ne voit aucune raison valable justifiant de porter à cinq ans la période de trois ans fixée pour l'analyse du marché.

4.4.2.4. Enfin, le CESE partage l'idée selon laquelle la concurrence fondée sur les infrastructures est l'un des moyens les plus efficaces pour fournir une nouvelle ou meilleure connectivité à l'internet dans les zones où la densité de population rend possible la présence de plus d'un réseau.

### 4.4.3 Attribution du spectre

4.4.3.1. Bien que l'UE ait été la première à développer des technologies sans fil 4G, elle connaît des retards dans sa mise en œuvre, en comparaison avec d'autres régions. L'attribution et la gestion du spectre est en principe de la compétence des États membres. Ce facteur a généralement été pointé comme une cause de la fragmentation des marchés qui a un impact négatif direct sur la couverture du réseau sans fil et la pénétration dans toute l'Europe. S'il devait persister, il menace de compromettre le succès de l'introduction des services 5G en Europe et le déploiement de nouveaux services innovants.

4.4.3.2. C'est la raison pour laquelle la proposition entend bien imposer un ensemble de règles communes, par exemple une durée de licence minimale afin de garantir l'amortissement des investissements, une plus grande marge de manœuvre pour l'échange de radiofréquences, la cohérence et l'objectivité des mesures réglementaires (réserve, modalités d'organisation de l'adjudication, prix maximaux et blocs de fréquence, réserve exceptionnelle de radiofréquences). Elle prévoit également une évaluation par les pairs entre les régulateurs nationaux pour assurer la cohérence des pratiques d'attribution dans le cadre de l'ORECE. D'autre part, les opérateurs doivent s'engager à utiliser le spectre qui leur est confié de manière efficace.

4.4.3.3. Le CESE souscrit à cette nouvelle approche. En effet, en plus d'accélérer les processus d'attribution du spectre pour les communications électroniques, en prévoyant des délais clairs pour la mise à disposition du spectre sur le marché, elle permet aux investisseurs dans la prochaine génération de haut débit sans fil de bénéficier d'une prévisibilité et d'une cohérence accrues en ce qui concerne les futurs systèmes d'octroi de licences et les principales conditions pour l'attribution ou le renouvellement des droits nationaux en matière de spectre.

4.4.3.4. Enfin, le CESE se félicite de la simplification du partage du spectre sur les réseaux 5G, ainsi que de la promotion de l'accès des utilisateurs finaux à la connectivité de base wi-fi. En effet, une utilisation partagée du spectre, sur la base d'une autorisation générale ou de droits d'utilisation individuels, est de nature à permettre l'exploitation de plus en plus intensive et efficace de cette ressource rare. Les utilisateurs du spectre radioélectrique sous le régime de l'autorisation générale se verront assurer une plus grande protection réglementaire contre le brouillage préjudiciable, de manière à ce que les obstacles à la mise en place de points d'accès wi-fi soient éliminés et que l'accès de l'utilisateur final à des connexions internet sans fil partagées soit plus aisé.

#### 4.4.4 *La redéfinition du régime de service universel*

4.4.4.1. Le régime «renouvelé» du service universel et les modifications apportées aux services et aux règles relatives à la protection des utilisateurs finaux sont les aspects qui suscitent les plus grandes réserves du CESE. Le service universel était d'ailleurs déjà l'un des aspects qui a fait l'objet des principales critiques du CESE dans des avis précédents.

4.4.4.2. Il y a longtemps que l'élargissement de ce service à d'autres services tels que les services mobiles et l'accès à l'internet à haut débit est une priorité. Sous le prétexte d'une prétendue modernisation du régime de service universel, la proposition consiste en fait à remplacer les services et même à supprimer de son champ d'application une série d'obligations, telles que les cabines téléphoniques publiques, les annuaires téléphoniques complets et les services de renseignements sur les annuaires, rendant ainsi superflu le résultat qu'elle prétend atteindre. Le CESE ne sait toujours pas si la maturité du secteur sera suffisante pour garantir que ces services continuent d'être fournis sans les obligations de service universel. Le fait que l'article 82 permet aux États membres de «continuer à assurer la disponibilité ou le caractère abordable de services autres» non seulement est tributaire de la condition de savoir «s'il est dûment démontré que de tels services répondent à un besoin compte tenu des circonstances nationales» mais ouvre également la voie à l'abandon de ces services à court terme en raison des coûts qu'ils engendrent.

4.4.4.3. Le CESE s'interroge quant à la définition d'un «accès fonctionnel à l'internet haut débit» dans la mesure où celle-ci pourrait donner lieu à l'établissement d'une liste arbitraire de services accessibles en ligne, par opposition à une connexion de qualité minimale neutre, ce qui pourrait donner lieu à l'avenir à des pratiques discriminatoires au détriment des utilisateurs finaux.

4.4.4.4. Certes, l'article 79 impose aux États membres d'assurer «que tous les utilisateurs finaux sur leur territoire aient accès, à un tarif abordable, compte tenu des circonstances nationales spécifiques, aux services d'accès fonctionnel à l'internet et de communications vocales disponibles, au niveau de qualité spécifié sur leur territoire, y compris au raccordement sous-jacent, au moins en position déterminée», leur permettant même d'exiger des entreprises qui fournissent ces services d'offrir aux utilisateurs finaux en question des options ou formules tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale», en appliquant «une tarification commune, y compris une péréquation géographique, sur l'ensemble du territoire national».

Toutefois, aux paragraphes 4 et 5 de l'article 80, la proposition renvoie à l'«assistance ou à la sécurité sociale» ou aux budgets nationaux, par le biais de la fiscalité, l'aide «aux utilisateurs finaux ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers en vue d'assurer le caractère abordable des services d'accès fonctionnel à l'internet et de communications vocales au moins en position déterminée», ce qui décharge les fournisseurs de services de telles obligations.



4.4.4.5. Par ailleurs, l'ensemble du système de financement du service public, dans le cas où les autorités réglementaires nationales constatent qu'une entreprise est soumise à des charges excessives, est limité à l'instauration d'un «mécanisme pour indemniser ladite entreprise pour les coûts nets tels qu'ils ont été calculés, dans des conditions de transparence et à partir de fonds publics». C'est-à-dire que c'est une fois de plus le budget national par la voie de la fiscalité qui est appelé à couvrir les coûts du service public notamment en l'absence des fournisseurs sur les zones non profitables du service destiné au public. La possibilité de mutualisation des coûts qui était antérieurement prévue par l'article 13 de la directive abrogée a en effet été supprimée [cet article prévoit: «b) de répartir le coût net des obligations de service universel entre les fournisseurs de réseaux et de services de communications électroniques»].

#### 4.4.5 Droits des utilisateurs finaux

4.4.5.1. Le point, toutefois, vis-à-vis duquel le CESE éprouve le plus de difficulté est le nouveau titre relatif aux droits des utilisateurs finaux, dans la mesure où la proposition ne revoit pas les solutions adoptées à la lumière de l'ensemble de ses avis sur ce sujet, à commencer par l'option de l'harmonisation maximale, conformément à l'article 94 de celle-ci. La position du CESE a toujours été que, dans des matières qui concernent les droits des consommateurs, il importe d'adopter des directives d'harmonisation minimale ou des règlements qui consacrent le plus haut niveau de protection des consommateurs.

4.4.5.2. Nous estimons qu'il ne serait pas acceptable de supprimer certaines obligations réglementaires ou de diminuer des droits ou des garanties antérieures sous prétexte qu'ils ne seraient plus nécessaires ou qu'ils seraient couverts par le droit général de la consommation. Cela concerne, par exemple, la suppression des compétences octroyées aux régulateurs nationaux d'imposer directement une régulation des prix de détail des opérateurs puissants sur le marché (PSM) ou certaines dispositions en matière de contrats, de transparence, de l'équivalence d'accès pour les utilisateurs handicapés, de services d'annuaires et d'interopérabilité des équipements de télévision numérique (articles 95 à 98, 103 à 105).

4.4.5.3. De même, la proposition de la Commission ne reconnaît pas la nécessité de mieux réglementer certaines pratiques dénoncées comme abusives dans les contrats avec des utilisateurs, comme par exemple dans le cas des limites maximales de durée des contrats ou de résiliation d'un contrat, des renouvellements de contrats en cas d'offres groupées, de l'absence de sanctions qui pourraient garantir l'efficacité du processus de changement de fournisseur pour l'utilisateur final. Cela concerne également le maintien de l'obligation d'indemnisation de l'utilisateur final «pour la valeur pro rata temporis des équipements subventionnés compris dans le contrat au moment de sa conclusion et le remboursement à la valeur pro rata temporis d'autres avantages promotionnels éventuels désignés comme tels au moment de la conclusion du contrat».

4.4.5.4. Toutefois, le CESE apprécie un certain nombre de nouvelles dispositions, par exemple une meilleure lisibilité des contrats grâce à un contrat résumant l'essentiel de l'information simplifiée, la fourniture d'instruments de contrôle de la consommation, d'outils de comparaison du prix et de la qualité, l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité ou le pays de résidence.

#### 4.5. Autorités de régulation nationales et autres autorités compétentes

4.5.1. En ce qui concerne les attributions des autorités réglementaires et autres autorités compétentes, la reformulation de l'actuel article 5, paragraphe 1, est particulièrement pertinente.

4.5.2. En ce qui concerne plus spécialement l'indépendance des autorités de régulation nationales et des autres autorités compétentes, les articles 7 à 9 mettent en évidence les garanties particulières qui sont accordées en matière de sélection, de limitation de la durée des mandats, d'autonomie de gestion et de congédiement des membres des organes de gestion respectifs.

#### 4.6. Règlement à l'amiable des litiges

4.6.1. Il est particulièrement important que la proposition se préoccupe de garantir que des procédures de règlement extrajudiciaires transparentes, non discriminatoires, rapides, équitables, simples et peu onéreuses soient disponibles pour traiter les litiges non résolus entre les consommateurs et les entreprises qui fournissent des services de communications électroniques accessibles au public autres que des services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, découlant de l'application de la présente directive, en ce qui concerne les conditions contractuelles et/ou l'exécution de contrats portant sur la fourniture de ces réseaux et/ou services.

4.6.2. Il apparaît encore plus pertinent d'avoir accordé aux États membres la possibilité d'élargir l'accès à ces procédures à d'autres utilisateurs finaux, notamment aux microentreprises et petites entreprises.

4.6.3. Mais en cas de litiges transfrontières, la proposition apporte une solution qui souffre de l'absence de mécanismes établis au niveau de l'UE pour ce type de litiges, en s'empêtrant dans un écheveau complexe de procédures aux résultats douteux, que ce soit sous l'angle de l'efficacité ou de la garantie réelle de parvenir en temps utile à un juste équilibre entre les intérêts, et qui finit par déboucher dans tous les cas sur une action en justice.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques»**

[COM(2016) 591 final — 2016/0286 (COD)]

(2017/C 125/09)

Rapporteur unique: **Jorge PEGADO LIZ**

Saisine	Parlement européen, 24 octobre 2016 Conseil de l'Union européenne, 25 octobre 2016
Base juridique	Article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information»
Adoption en section spécialisée	11 janvier 2017
Adoption en session plénière	25 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	118/0/4

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Dans plusieurs de ses avis, le Comité économique et social européen (CESE) a toujours préconisé un renforcement des attributions, des compétences et des pouvoirs de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) afin de le doter des capacités nécessaires pour qu'il remplisse effectivement une véritable fonction de réglementation du secteur au niveau européen.

1.2. Ainsi, il ne peut que souscrire dans les grandes lignes à l'intention qui préside à la proposition de la Commission.

1.3. Il déplore toutefois que la Commission n'ait pas plutôt développé ce qui apparaît être la quatrième option, qu'elle écarte à mauvais escient, préférant continuer à cantonner son rôle au domaine de la simple coopération ou coordination, fussent-elles renforcées.

1.4. Le CESE est convaincu que seule une option consistant à transformer l'ORECE en une véritable autorité de régulation sera à même, comme il l'a fait valoir, d'assurer, en étant guidé par une vision d'avenir, une régulation appropriée des nouveaux services d'information au niveau paneuropéen ou mondial, ces services étant actuellement en grande partie non réglementés ou soumis à des cadres réglementaires peu clairs (M2M, OTT et d'autres domaines d'importance majeure pour l'Union, comme l'itinérance ou les marchés transnationaux) ou à des procédures paneuropéennes contraignantes d'assignation de certaines bandes de radiofréquences.

1.5. Un aspect, en particulier, qui mérite d'être examiné de manière approfondie et avec pondération, est celui de la composition, de la structure organisationnelle et du fonctionnement de la chambre des recours, si l'on veut lui garantir en toutes circonstances une véritable indépendance et neutralité ainsi qu'une dotation adéquate en ressources, notamment lorsqu'il s'agit de décisions relatives à des conflits transfrontières.

## 2. Résumé très succinct de la proposition

2.1. Dans sa communication de mai 2015 intitulée «Stratégie pour un marché unique numérique en Europe»<sup>(1)</sup> (ci-après «stratégie MUN»), la Commission soulignait que l'évolution des marchés et de l'environnement technologique exige une amélioration du cadre institutionnel en renforçant le rôle de l'ORECE. Dans sa résolution intitulée «Vers un acte sur le marché unique numérique»<sup>(2)</sup>, le Parlement européen a instamment invité la Commission à intégrer davantage encore le marché unique numérique, en mettant en place un cadre institutionnel plus efficace, l'un des moyens pour ce faire étant le renforcement du rôle, de la capacité et des pouvoirs de décision de l'ORECE, afin de promouvoir l'application cohérente du

<sup>(1)</sup> JO C 13 du 15.1.2016, p. 176.

<sup>(2)</sup> Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2016 «Vers un acte sur le marché unique numérique» [TA(2016)0009].

cadre réglementaire pour les communications électroniques, de permettre une surveillance efficace par cette instance de l'évolution du marché intérieur et d'aider celle-ci à régler les litiges transfrontières.

2.2. La proposition en objet doit être examinée conjointement avec la proposition de directive établissant le code européen des communications électroniques<sup>(3)</sup>, dans laquelle l'ORECE se voit confier la réalisation de tâches supplémentaires qui contribueront à assurer une application cohérente du cadre réglementaire et qui permettront de promouvoir le développement du marché des communications électroniques dans l'ensemble de l'Union. Par ailleurs, l'ORECE contribuera également à la promotion de la diffusion et à l'adoption d'une connectivité de données de très haute capacité, à une intensification de la concurrence entre les fournisseurs de réseaux et services de communications électroniques, ainsi qu'à la défense des intérêts des citoyens de l'Union.

2.3. L'objectif premier de la proposition est de renforcer le rôle institutionnel de l'ORECE et d'améliorer sa structure de gouvernance, en transformant en même temps l'ORECE et l'Office de l'ORECE en une seule agence à part entière dotée d'un mandat élargi, en vue de la rendre apte à l'exercice de ses futures tâches de manière à poursuivre le travail accompli par l'ORECE et le partage de connaissances des autorités nationales de régulation (ANR) en alignant sa structure de même que sa gouvernance, son fonctionnement, sa programmation et sa responsabilisation sur la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19 juillet 2012 sur les agences décentralisées («approche commune») <sup>(4)</sup>. Les missions confiées à l'ORECE dans le règlement (UE) 2015/2120 récemment adopté, qui établit des règles pour garantir un Internet ouvert et la suppression des frais d'itinérance supplémentaires, sont également intégrées au règlement <sup>(5)</sup>. Toutefois, il n'est pas fait mention de la révision de la directive relative à la vie privée et aux communications électroniques <sup>(6)</sup>, pour laquelle la Commission s'était engagée à présenter une proposition d'ici à la fin de l'année 2016.

2.4. Pour atteindre cet objectif, la Commission a envisagé quatre options, dont la première est le maintien du statu quo et la deuxième un simple renforcement des compétences et du rôle consultatif. La troisième, celle qui est privilégiée et développée de manière détaillée, s'en tient au rôle consultatif mais renforcé avec certaines compétences prénormatives et une amélioration du processus d'analyse du marché et de l'attribution des droits d'utilisation du spectre radioélectrique, tandis que la quatrième, exclue d'entrée de jeu par la Commission elle-même, consiste à créer une véritable instance de régulation qui serait une agence renforcée dotée des ressources nécessaires pour absorber un transfert de compétences d'exécution, y compris de compétences de surveillance et de répression, et dotée de pouvoirs contraignants dans les domaines où il est nécessaire de garantir l'uniformité de la mise en œuvre des règles de l'Union européenne (UE).

2.5. Le texte analysé ci-après est le développement juridique de l'option choisie.

### 3. Observations générales

3.1. Dans plusieurs de ses avis <sup>(7)</sup>, le CESE a préconisé un renforcement des pouvoirs, des compétences et des pouvoirs de l'ORECE afin de le doter des capacités nécessaires pour qu'il puisse remplir une véritable fonction de réglementation du secteur au niveau européen. Il ne peut, dès lors, que souscrire dans les grandes lignes à l'intention qui préside à la proposition de la Commission à l'examen.

---

<sup>(3)</sup> COM(2016) 590 final, sur laquelle le CESE a rendu l'avis TEN/612 Code européen des communications électroniques (voir page ... du présent Journal officiel).

<sup>(4)</sup> Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19 juillet 2012 sur les agences décentralisées.

<sup>(5)</sup> Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 (JO L 310 du 26.11.2015, p. 1), la proposition y relative ayant fait l'objet de l'avis TEN/534 du CESE (JO C 177 du 11.6.2014, p. 64).

<sup>(6)</sup> Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (JO L 201 du 31.7.2002, p. 37); problématique déjà analysée dans l'avis TEN/612 Code européen des communications électroniques (voir page ... du présent Journal officiel).

<sup>(7)</sup> Par exemple:

- avis du CESE sur la proposition de révision du règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 [COM(2016) 399 final] (JO C 34 du 2.2.2017, p. 162, paragraphe 4.7),
- avis du CESE sur les propositions de la Commission sur le thème «Nouvelles mesures concernant le marché unique européen des télécommunications» [COM(2013) 627 final et COM(2013) 634 final] (JO C 177 du 11.6.2014, p. 64, paragraphe 4.7.1),
- avis du CESE sur la communication de la Commission concernant la promotion de l'utilisation partagée des ressources du spectre radioélectrique dans le marché intérieur [COM(2012) 478 final] (JO C 133 du 9.5.2013, p. 22, paragraphe 4.10),
- avis du CESE sur le thème «Un marché unique numérique inclusif» (JO C 161 du 6.6.2013, p. 8, paragraphe 3.1.1.1),
- avis du CESE sur la communication de la Commission sur l'internet ouvert et la neutralité de l'internet en Europe [COM(2011) 222 final] (JO C 24 du 28.1.2012, p. 139, paragraphe 2.4.1),
- avis du CESE sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique [COM(2010) 471 final] et sur la communication de la Commission intitulée: «Le haut débit en Europe: investir dans une croissance induite par le numérique» [COM(2010) 472 final] (JO C 107 du 6.4.2011, p. 53, paragraphes 2.13 et 2.14).

3.2. Toutefois, le CESE s'est orienté vers une solution plus proche de la «4<sup>e</sup> option» de la Commission, dès lors qu'il a estimé que des modifications purement cosmétiques du statut de l'ORECE ne suffiraient pas à le transformer en une véritable autorité de réglementation.

3.3. Dans son avis TEN/534, il fait expressément valoir par exemple que les changements qu'il est proposé d'apporter au statut de l'ORECE, notamment l'introduction d'une fonction à temps plein de président du conseil des régulateurs, peuvent s'avérer insuffisants pour relever les défis en matière de compétitivité ainsi que pour répondre à la nécessité de créer des incitations à l'investissement, notamment dans le domaine des communications à haut débit et des réseaux NGN/NGA. (Paragraphe 4.7.1).

3.4. En effet, pour ce qui est de l'accomplissement de la mission de l'ORECE, à propos duquel l'on ne peut d'ores et déjà que constater l'absence de réglementation appropriée notamment en ce qui concerne les nouveaux services paneuropéens ou mondiaux qui sont actuellement en grande partie non régulés ou soumis à des cadres réglementaires flous (M2M, OTT et d'autres domaines très importants pour l'Union, comme l'itinérance ou les marchés transnationaux) ou régis par des procédures paneuropéennes contraignantes d'assignation de certaines bandes de radiofréquences liées aux nouvelles compétences qui lui sont conférées, non seulement dans la proposition à l'examen mais plus encore dans celle relative au code européen des communications électroniques, il ne semble pas acceptable de cantonner son niveau d'intervention à une simple coopération ou coordination, fussent-elles renforcées.

3.5. Et ce qui de toute évidence fait défaut dans cette proposition, qui continue de tolérer la fragmentation réglementaire au travers des différentes ANR, c'est une vision d'avenir tournée vers une plus grande intégration du marché unique numérique.

3.6. Cela peut expliquer les résultats peu encourageants de l'évaluation de l'ORECE dont fait état la proposition, quant à la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la valeur ajoutée même du modèle sur lequel on entend malgré tout insister.

#### 4. Observations particulières

4.1. D'une manière générale, en ce qui a trait à la définition des compétences, à l'organisation et au fonctionnement, le texte suit le modèle commun utilisé pour les agences du même type, tel que défini dans la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne sur les agences décentralisées, et n'appelle aucune remarque particulière.

4.2. À noter néanmoins, à propos de la chambre des recours, la mention suivante concernant les garanties d'impartialité et d'indépendance: «Il faut continuer à garantir l'impartialité et l'indépendance de leurs membres grâce à des critères transparents et objectivement vérifiables, à définir par les agences», et en particulier: «Dans ce contexte, le recrutement des membres des chambres de recours parmi les agents des agences ou au sein de leur conseil d'administration ne peut être envisagé qu'avec la plus grande prudence et ne devrait pas compromettre les principes d'impartialité et d'indépendance évoqués ci-dessus» (paragraphe 21 de la déclaration).

4.3. Par comparaison avec d'autres instances similaires comme l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (OUEPI) <sup>(8)</sup>, l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV) <sup>(9)</sup>, l'Agence européenne de la sécurité aérienne(AESA) <sup>(10)</sup> et l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) <sup>(11)</sup>, pour n'en citer que quelques-unes, le CESE ne peut manquer de s'étonner du caractère laconique des dispositions qui définissent aux articles 11 à 14 de la proposition le cadre juridique de la chambre des recours.

4.4. Le CESE constate en effet que tous les règlements relatifs aux règles d'organisation et de procédure des chambres des recours desdites agences prévoient de manière exhaustive la procédure applicable dans ces enceintes et que les décisions qui y sont prises peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal de l'Union européenne, dont les arrêts sont encore susceptibles de recours devant la Cour de justice de l'UE sur des questions de droit.

<sup>(8)</sup> Règlement (CE) n° 216/96 de la Commission du 5 février 1996 (JO L 28 du 6.2.1996), modifié par le règlement (CE) n° 2082/2004 de la Commission du 6 décembre 2004 (JO L 360 du 7.12.2004).

<sup>(9)</sup> Article 67 et suivants du règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 (JO L 227 du 1.9.1994, p. 1).

<sup>(10)</sup> Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 (JO L 240 du 7.9.2002, p. 1).

<sup>(11)</sup> Règlement (CE) n° 771/2008 de la Commission du 1<sup>er</sup> août 2008 (JO L 206 du 2.8.2008, p. 5).

4.5. Or il se trouve que si, dans la plupart des cas, son rôle est purement consultatif, il peut arriver parfois qu'à la faveur d'une combinaison des dispositions de la proposition de directive avec celles de la proposition à l'examen, l'ORECE finisse par avoir un pouvoir décisionnel produisant des effets juridiques à l'égard de tiers, comme c'est le cas pour certaines décisions énoncées à l'article 2, paragraphe 1, alinéas b) à d), portant sur:

- le recensement des marchés transnationaux,
- les modèles synthétiques de contrat,
- l'élaboration d'un modèle économique afin d'assister la Commission dans la fixation des tarifs de terminaison d'appel maximaux dans l'UE,
- la formulation d'avis sur la résolution des litiges transfrontaliers,
- les projets de mesures nationales concernant les procédures de régulation du marché,
- les projets de mesures nationales concernant les procédures d'évaluation par les pairs du spectre radioélectrique,
- les projets de décision et de recommandation sur l'harmonisation.

4.6. Cela est bien illustré par le cas des litiges transfrontières dans le cadre desquels «Toute partie peut soumettre le litige à l'autorité ou aux autorités de régulation nationales concernées», «ces autorités notifient le litige à l'ORECE afin de le régler de façon cohérente, conformément aux objectifs énoncés à l'article 3». Dans ce cas, «l'ORECE émet un avis indiquant à l'autorité ou aux autorités de régulation nationales concernées de prendre des mesures spécifiques pour régler le litige, ou de s'abstenir d'agir, dans les meilleurs délais et en tout état de cause dans un délai de quatre mois, sauf dans des circonstances exceptionnelles».

4.7. Dans une telle situation, le recours contre cette décision devant une chambre des recours du type de celle qui est prévue dans la proposition en objet sera difficilement considéré comme offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité.

4.8. Le fait de prévoir qu'il est toujours possible d'introduire un recours en annulation devant le tribunal n'empêche pas que la procédure au niveau administratif ne semble pas offrir de recours devant une instance qui soit véritablement indépendante.

4.9. Le CESE espère que cette question sera dûment réexaminée lors de la rédaction finale de la proposition.

Bruxelles, le 25 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014 en ce qui concerne la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales»**

[COM(2016) 589 final — 2016/0287 (COD)]

(2017/C 125/10)

Rapporteur unique: **Emilio FATOVIC**

Consultation	Parlement européen, 6 octobre 2016 Conseil, 25 octobre 2016
Base juridique	Article 172 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	11 janvier 2017
Adoption en session plénière	26 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	195/1/0

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de l'initiative WiFi4EU (wi-fi pour l'Europe) lancée par la Commission en vue d'étendre l'accès gratuit à internet dans les lieux publics et de procurer des avantages aussi bien du point de vue de l'accessibilité, avant tout au bénéfice des catégories sociales les plus défavorisées, que sous l'angle de la croissance économique des territoires, en particulier dans les domaines des services publics, de la santé, du commerce et du tourisme.

1.2. Le Comité se réjouit de ce que l'une de ses propositions, formulée à plusieurs reprises dans des avis antérieurs, est finalement devenue une partie intégrante des processus de numérisation de l'Union européenne<sup>(1)</sup>. Cette proposition est fondée sur la conviction que l'accès à l'internet est un droit fondamental de chaque citoyen, ainsi qu'un outil indispensable d'inclusion sociale et de croissance économique.

1.3. Le CESE fait remarquer que l'évolution rapide du numérique risque de rendre très vite obsolètes toutes les technologies installées. Il invite en conséquence la Commission à définir, outre les aspects technologiques, des objectifs sociaux de développement permettant de rendre l'initiative WiFi4EU plus dynamique, plus durable et plus résiliente.

1.4. Le CESE souscrit à l'idée de s'inspirer du projet Eduroam pour mettre en place WiFi4EU, et propose d'intégrer les deux processus de manière à garantir à tous les citoyens une identité numérique unique sur l'ensemble du territoire européen, comme cela est déjà prévu par le règlement sur l'identification électronique (eIDAS). Cette démarche aurait également des retombées importantes sous l'angle du renforcement du sentiment de citoyenneté européenne et de l'éradication de la «pauvreté numérique».

1.5. Le CESE considère WiFi4EU comme un projet stratégique et estime que les 120 millions d'EUR qui lui sont alloués sont largement insuffisants pour couvrir les besoins de l'ensemble du territoire européen. Il souhaite, par conséquent, une augmentation substantielle de la dotation financière de façon à pouvoir ambitionner un accès au wi-fi gratuit et à très haut débit d'ici 2025 dans tous les lieux publics sur le territoire européen, ce qui permettrait de mettre en œuvre l'initiative conformément au principe du «Quality Wifi4all» (wi-fi de qualité pour tous). Dans cette optique, il serait important d'accroître l'intégration entre tous les services publics d'accès sans fil à l'internet déjà actifs, de manière à tirer pleinement profit des ressources disponibles et éviter les gaspillages.

<sup>(1)</sup> JO C 161 du 6.6.2013, p. 8.

1.6. Le CESE estime que les critères définis pour la répartition des fonds (le principe «premier arrivé, premier servi» et le critère géographique) manquent de clarté et présentent des contradictions. Le Comité recommande de prendre en compte la population des États et leur étendue géographique et de fixer a priori le volume maximal des fonds attribués à chaque pays, de manière à ce que tous les territoires puissent y avoir accès de façon équilibrée.

1.7. Le CESE propose de réserver une part de 20 % aux régions les moins développées sur les plans économique et numérique en portant une attention particulière aux îles, aux zones montagneuses, frontalières ou périphériques, ainsi qu'aux territoires exposés à un risque de catastrophes naturelles, de manière à investir les ressources là où elles sont les plus nécessaires. Le Comité recommande que les critères d'inscription au registre des fournisseurs ne comportent pas de discriminations fondées sur la taille des entreprises.

1.8. Le CESE adhère au principe d'orienter les fonds pour qu'ils permettent de fournir une connexion internet gratuite là où elle n'est pas disponible à l'heure actuelle. Il invite toutefois la Commission, dans le cadre de sa vision stratégique, à compléter l'initiative publique par des initiatives de partenariat public-privé.

1.9. Le CESE appelle à mettre en place un service wi-fi gratuit de qualité, garantissant une connexion minimale à 100 mégabits/s au cours de la période 2017-2020. Toutefois, il conçoit que ce service devra déjà s'adapter à des vitesses plus élevées à moyen terme. Cette approche se justifie pour trois raisons:

- a) il convient de mettre l'initiative WiFi4EU en cohérence avec la communication sur la société du gigabit;
- b) en raison de ses limites techniques, une simple connexion ADSL ne garantirait pas une connexion de qualité satisfaisante à des dizaines de personnes simultanément;
- c) un service public gratuit ne doit pas nécessairement être de mauvaise qualité.

1.10. Le CESE approuve l'adoption de mécanismes d'accès au financement simplifiés et exempts de bureaucratie. Il demande cependant à la Commission de fixer une période minimale de fourniture du service de trois ans, sous peine de restitution du financement reçu.

## 2. Introduction et contexte méthodologique

2.1. La proposition COM(2016) 589 modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014 en ce qui concerne la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales s'inscrit dans un train de mesures sur les télécommunications, adopté par la Commission européenne le 13 septembre 2016, qui comprend également les éléments suivants:

- la communication «Connectivité pour un marché unique numérique compétitif — Vers une société européenne du gigabit», COM(2016) 587;
- «Un plan d'action pour la 5G en Europe», COM(2016) 588;
- la proposition de directive instituant un nouveau code européen en matière de communications électroniques, COM(2016) 590;
- la proposition de règlement visant à renforcer l'actuel Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), en le transformant en agence, tout en préservant sa dénomination actuelle, COM(2016) 591.

2.2. Le CESE a élaboré un avis sur chacune de ces propositions, mais dans une approche intégrée, afin de veiller à ce que les différents documents soient cohérents et en harmonie sur les plans de la vision et des contenus (le présent avis est étroitement lié aux avis suivants: TEN/611 «Société européenne du gigabit»; TEN/612 «Code des communications électroniques européen»; TEN/613 «Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE)» et TEN/615 «Un plan d'action pour la 5G en Europe») et qu'ils s'inscrivent dans la continuité des précédents avis du CESE en la matière.

## 3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1. La proposition de règlement destiné à mettre en place l'initiative WiFi4EU (wi-fi pour l'Europe), s'inscrit dans un ensemble de mesures regroupées dans le cadre défini par la communication «Société européenne du gigabit». Cette initiative vise à financer la création de points d'accès gratuits pour la connexion à l'internet dans des lieux publics (bibliothèques, places, parcs, hôpitaux et bâtiments publics en général), en intégrant l'initiative à succès Eduroam, qui permet d'offrir un service similaire dans des universités et établissements d'enseignement supérieur, et en s'inspirant de son modèle.



3.2. La Commission a réservé un budget de 120 millions d'EUR en vue d'une participation de 6 000 à 8 000 municipalités au cours de la période 2017-2020, ce qui permettrait entre 40 et 50 millions de connexions par jour lorsque le système sera pleinement opérationnel. La faiblesse de la dotation financière confère à l'initiative le caractère d'un projet pilote.

3.3. Les bénéficiaires en sont les municipalités qui n'offrent pas encore ce service à l'heure actuelle. Le budget des projets ne pourra pas dépasser 60 000 EUR. Il couvrira le coût de l'achat et les frais d'installation des points d'accès jusqu'à 100 %, tandis que les frais d'abonnement à un service internet et le coût de la maintenance des équipements seront à la charge des collectivités locales.

3.4. Les collectivités locales seront encouragées à développer et à promouvoir leurs services numériques gratuits, en particulier dans les domaines du tourisme en ligne, de la santé en ligne et de l'administration en ligne.

3.5. La proposition, limitée aux lieux publics, est conçue de manière à éviter d'entrer en conflit avec le marché libre du trafic numérique et de le fausser, mais au contraire pour renforcer celui-ci par la diffusion du numérique dans les territoires moins développés.

3.6. La proposition de la Commission fixe trois critères essentiels pour l'allocation des fonds:

- a) seules les collectivités locales qui n'offrent pas encore ce service sont éligibles;
- b) les crédits sont versés directement par ordre chronologique de la présentation de la demande («premier arrivé, premier servi»);
- c) un critère géographique est fixé aux fins d'une répartition équilibrée des fonds alloués.

3.7. La proposition prévoit un modèle simplifié pour accéder aux fonds et rendre compte des actions réalisées au moyen d'un système de crédits qui seront ensuite utilisés pour payer les entreprises chargées d'installer les équipements. La Commission pourra vérifier en temps réel le bon fonctionnement des points d'accès afin de pouvoir agir et entreprendre des contrôles si nécessaire.

#### 4. Observations générales

4.1. Le CESE se félicite de l'initiative WiFi4EU lancée par la Commission en vue de déployer l'internet dans les lieux publics et de procurer des avantages aussi bien du point de vue de l'accessibilité <sup>(2)</sup>, avant tout au bénéfice des catégories sociales les plus défavorisées en s'attaquant au problème de la pauvreté numérique <sup>(3)</sup>, que sous l'angle de la croissance économique des territoires, en particulier dans les domaines de la santé, des services publics, du commerce et du tourisme <sup>(4)</sup>.

4.2. Le Comité se réjouit de ce que l'une de ses propositions, formulée à plusieurs reprises dans des avis antérieurs, est finalement devenue une partie intégrante des processus de numérisation de l'Union européenne <sup>(5)</sup>. Cette proposition est fondée sur la conviction que l'accès à l'internet est un droit fondamental de chaque citoyen, ainsi qu'un outil indispensable d'inclusion sociale et de croissance économique.

4.3. Le CESE invite la Commission à envisager l'initiative WiFi4EU de manière à ce qu'elle ait des effets durables dans les territoires bénéficiaires. En effet, l'évolution rapide du numérique risque de rendre très vite obsolètes toutes les technologies installées. C'est pourquoi le CESE recommande d'inscrire ce projet pilote dans le cadre d'une vision stratégique plus large et plus pérenne, qui privilégie les objectifs sociaux par rapport aux objectifs purement technologiques.

4.4. Le Comité estime que la proposition ne précise pas suffisamment comment cette initiative s'insère dans le processus de numérisation de l'UE, qui offre actuellement un tableau particulièrement disparate. Il varie, en effet, entre des territoires qui n'ont pas encore de connexion ADSL et d'autres qui disposent déjà de réseaux à très haut débit et qui expérimentent déjà avec succès des vitesses de l'ordre d'un gigabit par seconde. Le CESE formule l'espoir que l'initiative se fixe des objectifs ambitieux du point de vue de la qualité du service offert.

4.5. Le CESE signale que la proposition n'est pas étayée par une étude de faisabilité adéquate et approfondie. En témoigne le fait que les données fournies par la Commission sur l'incidence potentielle de l'initiative sont excessivement générales, insuffisamment étayées par une évaluation socio-économique et probablement surestimées par rapport à ses capacités réelles en raison de la faiblesse de sa dotation budgétaire.

<sup>(2)</sup> JO C 389 du 21.10.2016, p. 28.

<sup>(3)</sup> JO C 451 du 16.12.2014, p. 25.

<sup>(4)</sup> JO C 318 du 29.10.2011, p. 9.

<sup>(5)</sup> Voir la note 1 de bas de page.

4.6. Le CESE regrette que le budget prévu se limite à 120 millions d'EUR, ce qui ramène cette initiative aussi importante au niveau d'un simple projet pilote. Le Comité souhaite donc que l'on augmente sensiblement l'enveloppe financière de façon à élever WiFi4EU au rang de mesure structurelle et stratégique, assortie d'objectifs mesurables, qui fasse partie intégrante du modèle de la société du gigabit et permette d'atteindre les objectifs de développement du numérique prévus pour 2025. Le CESE souligne la nécessité d'intégrer dans le programme de la société du gigabit l'objectif d'une connexion wi-fi gratuite dans l'ensemble des lieux publics d'ici à 2025.

4.6.1. Le CESE rappelle que la provision initiale de la dotation du MIE en faveur de l'amélioration des réseaux et services numériques s'élevait à plus de 9 milliards d'EUR, montant qui a ensuite été réduit à un peu plus d'un milliard. Le Comité déplore une fois encore cette réduction des fonds mis à la disposition d'une priorité essentielle pour une Europe compétitive, et espère que des ressources pourront être récupérées sur les postes budgétaires.

## 5. Observations particulières

5.1. Le Comité constate que les critères définis pour l'affectation des fonds ne sont pas suffisamment explicités dans la proposition et craint que ceux-ci puissent s'avérer contradictoires entre eux. En particulier, il souligne que le principe «premier arrivé, premier servi» risque de favoriser les zones déjà numérisées, privant du même coup de financements les États et les collectivités locales qui en ont le plus besoin.

5.2. Le Comité recommande que la répartition des fonds prenne en compte la population des États et leur étendue géographique, et que soit fixé a priori le volume maximal des crédits alloués à chaque pays, de manière à ce que tous les territoires puissent y avoir accès de façon équilibrée.

5.2.1. Le CESE espère que le registre des fournisseurs, auquel les entreprises intéressées devront s'inscrire pour être sélectionnées par les communes en vue de la réalisation des infrastructures, ne comportera pas de discriminations fondées sur la taille des entreprises.

5.3. Le CESE souhaite que soit réservée une part de 20 % du budget aux régions les moins développées sur les plans économique et numérique en portant une attention particulière aux îles, aux zones montagneuses, frontalières ou périphériques, ainsi qu'aux territoires exposés à un risque de catastrophes naturelles, de manière à investir les ressources là où elles sont les plus nécessaires <sup>(6)</sup>.

5.4. Le CESE approuve le principe consistant à orienter les fonds de manière à ce qu'ils permettent de fournir une connexion internet gratuite là où elle n'est pas disponible à l'heure actuelle, bien que le Comité soit conscient du fait que l'effort technologique et économique nécessaire pour étendre ce service à l'Europe entière est à la fois urgent et complexe. Il invite dès lors la Commission, dans le cadre de sa vision stratégique, à compléter l'initiative publique par des initiatives de partenariat public-privé.

5.5. Le CESE appelle à mettre en place un service wi-fi gratuit de qualité, garantissant une connexion minimale à 100 mégabits (très haut débit) au cours de la période 2017-2020. Toutefois, il conçoit que ce service devra déjà s'adapter à des vitesses plus élevées à moyen terme. Cette approche se justifie pour trois raisons:

- a) il convient de mettre l'initiative WiFi4EU en cohérence avec la communication sur la société du gigabit, qui vise à permettre des connexions ultrarapides (un gigabit/seconde) sur tous les sites de l'UE où sont fournis des services publics (administrations, hôpitaux, bibliothèques) d'ici à 2025;
- b) en raison de ses limites techniques (temps de latence, stabilité de connexion et largeur de bande maximale), une simple connexion ADSL ne garantirait pas une connexion de qualité satisfaisante à des dizaines de personnes simultanément;
- c) la notion de service public gratuit ne doit pas être synonyme de mauvaise qualité.

5.6. Le CESE souscrit à l'idée de s'inspirer du projet Eduroam pour lancer WiFi4EU. Il considère toutefois que ces deux initiatives doivent dès le départ être envisagées de manière complémentaire afin de garantir à tous les citoyens une identité numérique unique sur l'ensemble du territoire européen. À cet égard, le Comité suggère de réutiliser ce qui a déjà été arrêté et prévu par le règlement eIDAS <sup>(7)</sup> sur l'identification numérique, lequel a démontré sa capacité à offrir des garanties à la fois pour la protection des données et pour la sécurité contre les usages abusifs du service (terrorisme). Cette démarche aurait également des retombées importantes en renforçant le sentiment de citoyenneté européenne.

<sup>(6)</sup> Voir la note 1 de bas de page.

<sup>(7)</sup> JO L 257 du 28.8.2014, p. 73.

5.7. Le CESE approuve l'adoption de mécanismes d'accès au financement simplifiés et exempts de bureaucratie. Il constate cependant que la proposition de la Commission ne prévoit pas de période minimale durant laquelle les collectivités locales bénéficiaires sont tenues d'offrir le point d'accès wi-fi gratuit (sous peine de restitution du financement reçu). Le CESE recommande de fixer à trois ans cette obligation de fourniture minimale du service.

5.8. La Commission européenne devrait continuer à encourager les États membres à favoriser la diffusion des accès gratuits à l'internet, en wi-fi, dans tous les lieux publics. Cette initiative serait particulièrement importante dans les petites bourgades et les régions à la base économique étroite, dans lesquelles les grands opérateurs commerciaux ne sont guère enclins à investir énormément dans les infrastructures numériques, dans la perspective d'un développement plus harmonieux de l'UE, qui offre davantage de possibilités et une meilleure qualité de vie à tout un chacun.

5.9. Le CESE appelle à nouveau la Commission à prendre en compte l'aspect démographique. Dans les faits, bon nombre de personnes âgées sont encore des «analphabètes numériques». Le Comité préconise dès lors que le projet Wifi4EU comprenne également la création d'un portail d'accès unique, plurilingue et convivial. Il recommande en outre que les collectivités locales qui reçoivent des moyens financiers proposent des formations principalement destinées aux personnes âgées afin de favoriser la pénétration de l'internet, de garantir le succès de l'initiative, de lutter contre l'exclusion sociale et de renforcer les communautés locales.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**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 — Un plan d'action pour la 5G en Europe»**

[COM(2016) 588 final]

(2017/C 125/11)

Rapporteur unique: M. **Mihai MANOLIU**

Consultation	Commission européenne, 24 novembre 2016
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information»
Adoption en section spécialisée	11 janvier 2017
Adoption en session plénière	26 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	199/1/4

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) estime opportun de soutenir les objectifs de la Commission européenne en matière de déploiement des premiers réseaux 5G (d'ici 2018) et de lancement de services commerciaux en Europe (d'ici la fin de l'année 2020).

1.2. Selon le CESE, les facteurs déterminants seront la réussite des projets menés dans le cadre du partenariat public-privé pour les infrastructures 5G (PPP-5G) au cours de la phase de recherche, et l'intégration des réseaux *fronthaul* avec les réseaux *backhaul* de transmission de données grâce à la réalisation d'aiguillages de grande capacité, à des liaisons hétérogènes de transmission et à des processeurs situés dans le nuage en ayant recours à plusieurs fournisseurs d'accès à l'internet.

1.3. Le CESE recommande à la Commission européenne de collaborer avec les États membres et les instances de niveau international afin de résoudre les problèmes de nature technique relatifs aux fréquences et à la bande passante, ainsi que pour élaborer des normes (sans normes spécifiques, il n'y aura pas de développement à grande échelle et donc pas de commercialisation d'équipements à un prix raisonnable).

1.4. Le CESE est conscient des risques possibles (plusieurs facteurs pourraient en effet créer des obstacles à la réalisation des objectifs fixés) pour toutes les zones urbaines et les principales voies de transport, qui, à l'avenir, bénéficieront d'une couverture 5G. Les mesures visant à stimuler la demande n'ont pas fait la preuve de leur efficacité dans la fourniture de services dans ces zones.

1.5. Le Comité soutient la compensation, au moyen d'investissements publics ou d'autres solutions de financement, des investissements privés insuffisants dans les régions isolées ou à faible densité de population de certains États membres. Dans le même temps, le CESE considère que lorsque l'on évalue le bien-fondé des décisions de financement public, il y a lieu de tenir compte de leurs effets d'entraînement (*spill-over*) sur l'économie locale, le télétravail, l'offre de soins de santé et les nouvelles possibilités en matière d'éducation.

1.6. Le CESE recommande la normalisation des procédures et la définition de spécifications pour toutes les phases du projet 5G en vue de l'instauration de relations de travail équitables. Les partenaires sociaux pourront évaluer objectivement tant les dysfonctionnements que le degré d'avancement de la réalisation des objectifs fixés.

1.7. Le CESE est d'avis que les réseaux 5G, par leurs caractéristiques spécifiques telles que l'interopérabilité, la transparence et la sécurité des données, peuvent grandement contribuer à la modernisation des administrations publiques des États membres et à la réduction de la bureaucratie.

1.8. Le CESE souligne le rôle que peuvent jouer les petites et moyennes entreprises (PME) dans le domaine du numérique. En effet, ce sont elles qui sont en mesure d'introduire sur le marché de nouveaux modèles d'innovation; le financement public de certains pôles virtuels réservés aux PME peut constituer une solution pour soutenir les jeunes pousses et une possibilité à ne pas négliger, parallèlement à d'autres modèles de financement innovants et personnalisés.

1.9. Pour le CESE, le développement des compétences informatiques des citoyens en général et des travailleurs en particulier doit être une priorité pour l'Union européenne (UE). L'action de l'UE relative à la stratégie pour les compétences numériques et la grande coalition en faveur de l'emploi dans le secteur du numérique créent des liens entre les partenaires sociaux, les professionnels de l'éducation et d'autres acteurs sociaux compétents dans ce domaine. Le CESE souhaite qu'une attention particulière soit accordée aux personnes handicapées, pour lesquelles il convient de prévoir les conditions nécessaires pour garantir un accès facile aux nouvelles technologies liées à la 5G.

1.10. Le CESE plaide pour que les investissements s'appuyant sur les Fonds structurels créent des conditions égales pour tous les États membres et un accès équitable et non discriminatoire pour tous les opérateurs économiques.

1.11. Les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que de nombreuses entreprises dans les régions rurales et isolées d'Europe, se voient depuis longtemps promettre des réseaux à large bande et des réseaux mobiles 3G et 4G plus rapides, promesses qui n'ont jamais été tenues. Si l'on veut donner un avenir aux régions rurales, isolées, montagneuses et insulaires en Europe, elles ont alors certainement le droit d'exiger l'accès à des communications à large bande et à des communications mobiles 3G et 4G atteignant au moins 5 Mbps.

## 2. Observations générales

2.1. Dans tous ses avis, le CESE a soutenu les initiatives de la Commission européenne dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC) comme un préalable à la réalisation du marché unique numérique en tant que moteur du développement socio-économique de l'UE. Le CESE apprécie l'engagement de la Commission en faveur de la mise en place des réseaux de 5<sup>e</sup> génération (technologie du circuit intégré pour réseau mobile) et soutient les démarches qu'elle a entreprises dès la phase de recherche. Comme c'est le cas pour tout nouveau produit ou service, son développement et sa commercialisation comportent un certain nombre de risques et d'opportunités qu'il convient d'évaluer de manière objective, afin de pouvoir mettre en œuvre les politiques les plus indiquées pour atteindre les résultats escomptés.

2.2. Bien qu'elle se fonde sur la technologie actuelle, la génération 5G ne se confond pas avec la 4G, à laquelle peuvent être intégrées plusieurs technologies globales avancées telles que le LTE et le LTE Advanced (TD-LTE, AXGP, LTE-A, TD-LTE-A, LTE avec VoLTE), WiMax, WiMAX2, la virtualisation des fonctions de réseau/réseau software-defined (Network Function Virtualization/Software Defined Network; NFV/SDN), HetNets (réseaux hétérogènes) et les réseaux bas-débit (LPLT, Low Power Low Throughput network).

2.3. Par rapport à la 4G, la principale qualité de la technologie 5G réside dans sa vitesse beaucoup plus élevée (Samsung annonce une vitesse de 7,5 Gbps, Nokia de 10 Gbps, tandis que l'Université de Surrey au Royaume-Uni a déclaré l'année dernière avoir atteint la vitesse étonnante de 1 Tbps, comparable à ce qui est possible avec la fibre optique, tous ces résultats ayant été obtenus dans des conditions de laboratoire). Outre la vitesse, la latence faible (latence inférieure à 1 ms garantie sur les grands réseaux) et la capacité élevée constituent d'autres avancées importantes. Au cas où un niveau de latence inférieur à 1 ms ne pourrait être atteint dans des conditions réelles, une partie des services associés à la technologie 5G (réalité augmentée, réalité virtuelle, voitures sans chauffeur, internet tactile) ne pourraient être assurés avec les caractéristiques nécessaires.

2.4. Dans le même sens, les réactions de l'ensemble des parties prenantes sur le marché dépendront de ces caractéristiques techniques attendues. Il importe de rappeler que, lors du passage des réseaux 2G aux 3G, les attentes relatives à l'accès des utilisateurs de téléphones portables à l'internet ne se sont pas concrétisées. Elles ne l'ont été que lorsque les capacités techniques spécifiques de la 3,5G ont pu être déployées, de sorte que la combinaison de téléphones mobiles intelligents et de réseaux mobiles à large bande a permis l'accès à l'internet sur ces appareils.

2.5. Les réseaux 5G et les réseaux de fibre optique sont complémentaires. Sur les courtes distances et dans les zones très encombrées par un grand nombre de connexions, la 5G constitue une meilleure solution. Pour le transfert d'informations sur une longue distance, les réseaux de fibre optique (de type *backhaul* et *backbone*) présentent des avantages imbattables: une vitesse de transmission allant jusqu'à 1 Tb, l'absence de risques d'interférence avec d'autres signaux électromagnétiques qui polluent l'environnement et touchent les technologies sans fil, et l'absence d'atténuation du signal en cours de transmission.

2.6. La normalisation des spécifications techniques nécessaires, tant pour les équipements et appareils que pour les réseaux, constitue un facteur central dans les préoccupations des entreprises concernées et des associations internationales travaillant dans ce domaine. Les spécifications fournissent des instructions qui permettent de tester et de valider des composants techniques importants pour la 5G. L'élaboration des spécifications offre aux partenaires industriels, aux fournisseurs de composants et de réseaux et aux opérateurs la possibilité de développer des solutions interoperables, et contribue au processus de prénormalisation. Lorsque l'UIT, le 3GPP et d'autres organismes de normalisation ont décidé que 2020 serait le délai dans lequel les normes 5G devaient être définies, les fournisseurs de téléphonie cellulaire ont intensifié leurs efforts en vue de déployer l'offre de services 5G la plus compétitive.

2.7. Le CESE estime que les plans d'action pour le développement de la 5G et son déploiement à grande échelle doivent être appuyés par des initiatives de soutien (pour stimuler la demande en matière d'internet à large bande à des prix abordables pour les utilisateurs) et opérationnelles, de sorte que ces délais optimistes puissent être respectés.

2.8. Le CESE craint que ce développement des réseaux 5G puisse avoir pour effet de donner un coup d'arrêt au déploiement actuel de la 3G et de la 4G dans les régions rurales, isolées et montagneuses, au motif que l'on promettrait de mettre en place un meilleur dispositif dans les vingt prochaines années.

2.9. Dans de nombreuses régions d'Europe, il n'y a aucun signal mobile, pas de 2G, ni de 3G ou de 4G. Cela est dû au fait qu'à chaque fois qu'une nouvelle technologie devient disponible, le déploiement des versions antérieures s'interrompt, ce qui signifie que de nombreuses régions rurales, isolées et montagneuses en Europe disposent de services de communication qui sont obsolètes depuis vingt ans.

2.10. Si l'utilisation du très haut débit fera partie intégrante du réseau 5G, que faire lorsque des entreprises ne disposent pas d'une liaison par fibre à très haut débit et que la vitesse de leur réseau filaire est inférieure à 1 Mbps? Les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que de nombreuses entreprises dans les régions rurales et isolées d'Europe, se voient depuis longtemps promettre des réseaux à large bande et des réseaux mobiles 3G et 4G plus rapides, promesses qui n'ont jamais été tenues.

2.11. Une trop faible concentration démographique sur un vaste territoire est un problème fréquent partout en Europe, et constitue le motif invoqué par les fournisseurs pour expliquer pourquoi ces zones ne peuvent être couvertes. Si l'on veut donner un avenir aux régions rurales, isolées, montagneuses et insulaires en Europe, elles ont alors certainement le droit d'exiger l'accès à des communications à large bande et à des communications mobiles 3G et 4G atteignant au moins 5 Mbps.

### 3. Observations particulières

3.1. Les coûts découlant de l'introduction de nouvelles technologies étant colossaux, le CESE souligne que les besoins d'investissement dans l'UE dépassent nettement la valeur des investissements prévus (4,2 milliards d'EUR) dans le cadre du partenariat public-privé dans lequel est engagée la Commission européenne. Le CESE est d'avis que les actions proposées par la Commission européenne peuvent contribuer à soutenir les efforts financiers, humains et techniques si cette question fait l'objet d'une préoccupation permanente, si un cadre incitatif est mis en place pour les investissements privés et si les efforts déployés par la Commission européenne et ceux des États membres sont parfaitement coordonnés.

**Action 1** — *La Commission collaborera avec les États membres et les parties prenantes de l'industrie pour établir, sur une base volontaire, un programme de travail en vue du lancement des réseaux 5G dans les meilleurs délais*

3.2. Les objectifs de la Commission européenne relatifs au lancement des premiers réseaux 5G d'ici à la fin de 2018, suivi par le lancement de services 5G commerciaux en Europe d'ici à la fin de 2020, dépendent principalement des résultats des projets menés dans le cadre du PPP-5G au cours de la phase de recherche. Parmi ceux-ci, le projet 5GXCrosshaul, dont l'objectif est d'intégrer les réseaux *fronthaul* (réseaux 5G sans fil) avec les réseaux *backhaul* (réseaux constitués, en majeure partie, de fibre optique) pour la transmission des données, revêt une importance cruciale. Il est nécessaire de mettre en place des aiguillages de grande capacité, des liaisons hétérogènes de transmission, des processeurs situés dans le nuage (mini centres de données) et des points de présence des réseaux de base d'un ou de plusieurs fournisseurs de services internet.

**Actions 2 et 3** — *La Commission collaborera avec les États membres pour déterminer (d'ici à la fin de 2016) une liste provisoire de bandes de fréquences «pionnières» pour le lancement des premiers services 5G, et convenir (d'ici à la fin de 2017) de la totalité des bandes de fréquences à harmoniser pour le déploiement initial des réseaux 5G commerciaux en Europe*

3.3. Les fréquences utilisées par les technologies 3G et 4G étant congestionnées, la résolution des problèmes de nature technique relatifs aux fréquences et à la bande passante pour la 5G est un impératif à l'échelle planétaire. Outre la collaboration avec les États membres, la Commission européenne devrait également tenir compte des mesures déjà prises au niveau international par les organismes compétents. Pour la 5G, l'ITU et le 3GPP, qui rassemblent des organismes de normalisation des télécommunications tels que ARIB, ATIS, ETSI, TSDSI, TTA, TTC et CCSA, ont convenu d'un plan en deux étapes: la recherche tout d'abord, suivie du développement à grande échelle.

**Action 4** — *Dans le cadre de l'élaboration des feuilles de route nationales en matière de 5G, la Commission collaborera avec l'industrie concernée, les États membres, ainsi que d'autres parties prenantes (couverture 5G ininterrompue d'ici à 2025)*

3.4. L'objectif de l'UE, qui est d'assurer la couverture 5G de toutes les zones urbaines et des principaux axes de transport de chaque État membre d'ici à 2025, sera difficile à atteindre. Le CESE attire l'attention sur le fait qu'il est très risqué d'annoncer la réalisation d'objectifs ambitieux dans des délais serrés. L'analyse de la mise en œuvre des réseaux d'accès de nouvelle génération (Next Generation Network) et des politiques visant à réduire la fracture numérique a montré que les zones blanches et grises, telles que définies dans les lignes directrices pour les réseaux à haut débit, sont encore plus grandes. Ni la réglementation ex ante ni les mesures visant à stimuler la demande n'ont permis d'assurer la fourniture de services à large bande dans ces zones.

3.5. Le CESE souligne que la promotion et le financement de projets de mise en œuvre de réseaux 5G par le biais d'une réduction des financements destinés aux réseaux de fibre optique (réseaux de nouvelle génération NGA et NGN) peuvent mener à une aggravation de la fracture numérique entre les régions de certains États. L'insuffisance des investissements privés en faveur des réseaux 5G et des réseaux de fibre optique dans les régions isolées et celles dont la population est faible ou dispersée, laquelle s'explique par le rendement limité du capital investi, doit être compensée par des investissements publics ou la mise en place d'autres solutions de financement définies à l'échelon national. Lors de la promotion des mesures de financement publiques, il convient de tenir compte des effets d'entraînement (*spill-over*) sur les économies locales, le télétravail, les services de santé et les possibilités en matière d'éducation.

**Action 5** — *La Commission invite les États membres et l'industrie concernée à se fixer des objectifs en matière de normalisation (normes initiales d'ici la fin de l'année 2019)*

3.6. En tant que tels, les plans relatifs à la 5G ne peuvent protéger ni le réseau ni les utilisateurs. En vue de garantir un niveau de protection approprié, la normalisation des réseaux 5G et des procédures devient une nécessité. Assurer un suivi des infrastructures de réseaux 5G, séparer les réseaux de gestion du réseau de services, mettre au point des procédures précises en cas d'incident, ainsi que d'autres processus peuvent permettre d'assurer un niveau optimal de sécurité, tant pour les utilisateurs que pour les infrastructures de réseau. Les tests de sécurité sont essentiels. Les protocoles d'interaction doivent tous fonctionner correctement, même en cas de piratage (les pirates cherchent en permanence à trouver et à exploiter les points vulnérables des produits).

3.7. Le CESE estime que la normalisation des procédures au sein des processus industriels et l'existence de spécifications techniques pour les équipements constituent des conditions essentielles si l'on veut instaurer des relations de travail équitables dans les entreprises du secteur, les partenaires sociaux pouvant évaluer objectivement les causes des éventuels dysfonctionnements et contribuer aux rectifications requises, ainsi qu'à la réalisation des objectifs visés. Dans plusieurs avis antérieurs, le CESE a déjà fait valoir qu'une normalisation excessive peut entraver les avancées dans ce domaine.

**Action 6** — *Afin de favoriser la création d'écosystèmes numériques fondés sur la connectivité 5G, il convient de planifier des expérimentations technologiques majeures et la mise à l'essai d'applications dans le cadre du PPP 5G (2017), ainsi que d'élaborer des feuilles de route détaillées sur la réalisation d'essais poussés avant la phase de commercialisation (mars 2017) (2018: l'Europe — leader mondial dans le lancement de la 5G)*

3.8. La mise à l'essai au stade le plus précoce des terminaux et applications au niveau européen peut constituer un avantage face aux grands acteurs sur la scène mondiale. Sur le plan commercial, le déploiement à grande échelle de la 5G requiert une série de conditions préalables. Ainsi, le CESE estime que tant que des normes spécifiques ne seront pas adoptées, il n'y aura pas de développement à grande échelle, que sans développement, aucun équipement ne sera commercialisé à un prix abordable, et qu'un manque d'équipement signifie un manque de composants essentiels à la 5G.

3.9. Le CESE s'exprime sur l'un des principaux défis relatifs à la 5G, à savoir attirer les investissements pour un développement et une mise en œuvre à grande échelle, compte tenu du fait que la technologie 4G, que la plupart des utilisateurs confondent avec la norme LTE, continuera à receler un potentiel considérable à l'avenir et que les investissements des opérateurs dans les réseaux LTE sont très susceptibles de générer des recettes.

3.10. En Europe, la migration des réseaux 3G vers la 4G reste limitée, en comparaison avec la Corée du Sud, les États-Unis et le Japon. Il est possible que les opérateurs, voire les utilisateurs, privilégient les réseaux 4G, et ce d'autant plus que le développement actuel de ces derniers se poursuivra indépendamment de la 5G, afin que chacune des technologies qui constituent la 4G puisse générer des bénéfices quantifiables pour les opérateurs au cours des prochaines années, à des coûts nettement inférieurs à ceux liés au développement d'une nouvelle technologie.

**Action 7** — *La Commission encourage les États membres à envisager d'utiliser la future infrastructure 5G pour améliorer les performances des services de communication utilisés afin de garantir la sécurité publique, la protection civile et l'intervention en cas de catastrophe (feuilles de route nationales sur la 5G)*

3.11. Le CESE est convaincu que les réseaux 5G peuvent contribuer de manière significative à la modernisation des administrations publiques, à l'exploitation des données et à l'interopérabilité. Le fait d'inciter les États membres à soutenir l'utilisation par les établissements publics de la future infrastructure 5G permet de promouvoir les nouveaux réseaux. Le CESE recommande à la Commission européenne d'étudier également la possibilité de procéder régulièrement à des investissements en vue de remplacer les équipements utilisés quotidiennement par les personnes travaillant au sein des institutions européennes, afin d'illustrer également le rôle de consommateur qu'elle entend jouer dans le cadre de la promotion de la 5G. En outre, il convient d'adresser la même recommandation aux États membres en ce qui concerne les investissements publics.

3.12. Estimant qu'il est vital pour l'UE d'attirer les investissements privés, le CESE préconise l'élaboration d'un train de mesures politiques destinées à stimuler non seulement la recherche, mais également l'innovation. Le Conseil de l'UE en charge de l'innovation peut contribuer de manière significative à la promotion de l'innovation, parallèlement à de nombreuses autres possibilités.

3.13. La Commission européenne doit s'attacher en priorité à promouvoir la recherche, l'innovation et le développement au sein de l'UE, à inciter les entreprises européennes à augmenter leurs investissements dans la recherche et le développement (R&D) dans le cadre de l'Union européenne et à attirer d'autres investisseurs extérieurs à l'UE. Au cours de la période 2007-2015, les fonds exportés par les entreprises européennes à des fins de R&D ont augmenté. Cet accroissement des exportations en dehors de l'Europe (la Chine est devenue le principal bénéficiaire des dépenses des entreprises en R&D), conjugué à un déclin des importations de fonds destinés à la R&D, a contribué à une baisse des investissements dans la R&D en Europe.

**Action 8** — *La Commission va collaborer avec le secteur concerné, ainsi que le groupe BEI/FEI (financement des PME), afin de définir les objectifs, la configuration et les modalités de mise en œuvre d'un mécanisme de financement par capital-risque (faisabilité évaluée d'ici mars 2017, financement privé et différentes sources de financement public)*

3.14. Le CESE salue les initiatives prises par la Commission européenne en vue d'encourager les entrepreneurs dans le domaine du numérique. Le Forum politique européen sur l'entrepreneuriat numérique, créé en 2014, a publié les résultats de ses travaux en la matière. Le CESE est convaincu que les PME peuvent jouer un rôle important dans la promotion de nouveaux modèles d'innovation. La création et la mise en œuvre de solutions de financement visant à créer et développer des pôles virtuels d'innovation réservés aux PME constituent une solution de soutien aux jeunes pousses européennes innovantes, qui auraient recours à des fonds publics pour développer des services et applications, ce qui représente une opportunité non négligeable.

3.15. Le CESE est d'avis que le développement des compétences numériques des citoyens en général et des travailleurs en particulier, doit rester une priorité pour l'Union européenne dans le cadre de l'introduction de la génération de réseaux 5G. L'action de l'UE en faveur des compétences numériques et le référentiel européen des compétences informatiques conservent toute leur actualité.

3.16. Le CESE considère que la grande coalition en faveur de l'emploi dans le secteur du numérique (*Grand Coalition for Digital Jobs*), qui réunit les partenaires sociaux, les professionnels de l'éducation et d'autres acteurs publics et privés, constitue un outil permettant d'attirer plus de jeunes dans le secteur des TIC.

L'accès difficile des groupes défavorisés aux services des réseaux 5G et aux applications spécifiques, imputable à leur faible pouvoir d'achat, constituera à l'avenir un défi stratégique pour l'UE. Une attention particulière doit être accordée aux personnes handicapées, qui doivent pouvoir accéder facilement aux nouveaux équipements et technologies qui seront développés par les fabricants.

3.17. Le CESE estime que les plans d'investissement reposant sur les Fonds structurels doivent prévoir des conditions équitables pour tous les États membres. Les critères fixés dans les cahiers des charges pour l'approbation des projets doivent garantir un accès équilibré et non discriminatoire des États membres et des acteurs économiques de tous les États membres. En vue d'éviter une aggravation des disparités numériques entre États membres qui serait préjudiciable à l'objectif de création d'un marché unique numérique dans l'UE, le CESE recommande une analyse des modalités de mise en œuvre du «plan Juncker». Il faut tirer la leçon des manquements constatés, de sorte que la décision politique sur le financement des réseaux 5G constitue un des principaux facteurs permettant de renforcer la cohésion au sein de l'UE.



3.18. Outre les risques liés aux performances techniques des nouveaux réseaux, ainsi qu'aux politiques et décisions d'allocation de fonds publics et aux risques d'ordre commercial induits par le pari que représentent les investissements dans de nouvelles technologies ou la poursuite d'investissements en vue d'améliorer les systèmes existants (le réseau 4G devrait arriver à saturation en 2030), les investisseurs étudient avec attention d'autres facteurs avant de décider s'ils investissent ou non.

3.19. Le contrôle permanent des avancées réalisées dans le déploiement des réseaux 5G permettra de rectifier les dérapages qui surviennent inévitablement au cours de la période séparant les évaluations ex ante des évaluations ex post, de sorte que puissent être atteints les deux objectifs annoncés dans la communication, l'un concernant les brevets essentiels pour les normes (BEN) (20 % d'entre eux possédés par des organisations européennes) et l'autre, la part de marché d'au moins 35 % détenue par les fournisseurs européens d'infrastructure de réseau 5G.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la participation de l'Union européenne au partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne (PRIMA) entrepris conjointement par plusieurs États membres»**

[COM(2016) 662 final — 2016/0325 (COD)]

(2017/C 125/12)

Rapporteur: **Emilio FATOVIC**

Consultation	Commission: 18 octobre 2016; Conseil: 9 novembre 2016; Parlement: 27 octobre 2016
Base juridique	Article 188 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	REX
Adoption en session plénière	26 janvier 2017
Session plénière n°	522
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	164/3/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Dans la logique de ses nombreux avis antérieurs, le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la participation au programme PRIMA, visant à développer des solutions communes novatrices grâce auxquelles l'approvisionnement en eau et les systèmes alimentaires de la zone méditerranéenne doivent être plus sûrs, efficaces, fonctionnels et durables, tant sur un plan écologique que du point de vue des coûts.

1.2. Le CESE estime que la participation à PRIMA constituerait une valeur ajoutée pour toute l'Union européenne (UE), en ce qu'elle donnerait la possibilité de traiter, sur un mode intégré, plusieurs des causes profondes qui sont à la base de l'instabilité de l'aire méditerranéenne et encouragent les migrations de masse. Par ailleurs, en instaurant un partenariat contractuel et en dépassant la logique bilatérale au profit d'une approche multilatérale et partagée, le programme PRIMA pourrait devenir un modèle important pour les années à venir.

1.3. Le Comité juge que parmi les conditions indispensables pour la réussite de PRIMA doit figurer une approche qui soit véritablement globale, à niveaux multiples et transsectorielle et se combine avec des objectifs concrets et mesurables dans les domaines de la durabilité, de la résilience, de la qualité de vie et de la qualité de l'activité professionnelle, des droits de l'homme et de la démocratie.

1.4. Le CESE adhère à la proposition selon laquelle la participation au programme devrait être fondée sur l'article 185 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'assurer l'intégration la plus forte possible sur les plans scientifique, de la gestion et financier et d'associer ainsi, pour la première fois et sur un pied d'égalité, les États membres et les pays tiers. S'inscrivant dans une *stratégie macrorégionale pour la Méditerranée*, de plus grande ampleur, qui tient compte de l'ensemble des politiques (politique européenne de voisinage), initiatives et partenariats (Union pour la Méditerranée) qui existent déjà dans la région susdite, toute cette entreprise développera la capacité d'affronter plus efficacement les problèmes communs avec les pays tiers, dans une *logique de codéveloppement et de codécision*.

1.5. Le CESE souscrit au principe que la contribution financière de l'Union au programme PRIMA soit au moins équivalente aux financements nationaux, ainsi qu'à la possibilité pour la Commission de réduire proportionnellement la contribution financière de l'UE si les États promoteurs n'apportent pas leur contribution ou ne le font que de manière tardive.

1.6. Le Comité soutient la création de PRISMA-IS, comme structure d'exécution qui sera responsable de gérer et de contrôler le programme PRIMA. Il souhaite que cet organe se caractérise par une gouvernance ouverte et prévoie des mécanismes d'entrée inclusifs, notamment pour ce qui est de l'adhésion de nouveaux pays tiers ou États membres. En outre, le Comité souhaite que toutes les parties prenantes susceptibles d'être intéressées (régions, instances locales, universités et société civile organisée) soient admises à participer au sein de PRISMA-IS, afin d'en renforcer la gouvernance et de contribuer à recenser et à suivre de concert les effets que le programme exerce sur l'économie, l'emploi et la société.

1.7. Dans la logique du principe de recoupement avec les autres politiques de l'UE, le CESE recommande d'articuler PRIMA avec le train de mesures sur l'économie circulaire et toutes les initiatives qui y sont liées, concernant, par exemple, l'exploitation des sols et les engrais.

1.8. Le Comité considère que l'initiative PRIMA ne fait que souligner encore l'urgence d'une *directive-cadre sur les sols* qui tienne compte des différences existant entre les divers pays de l'UE, afin de cibler au mieux l'activité d'innovation et de recherche du programme PRIMA.

1.9. Le CESE rappelle qu'il y a lieu d'aborder le thème de l'eau d'une manière globale, en prenant en considération ses dimensions environnementale, économique et sociale, ainsi que la totalité de son cycle, y compris ses stades artificiels, dans l'optique d'un développement durable. En effet, il y a lieu d'adopter une approche plus équitable des prélèvements d'eau qui fasse droit, tout à la fois, aux exigences des différents secteurs économiques et énergétiques et à leur concurrence, à la nécessité de préserver les écosystèmes d'eau douce et à l'impératif d'assurer un droit fondamental des citoyens.

1.10. Le CESE considère que le programme Horizon 2020 constitue l'instrument le plus approprié pour octroyer les fonds, de même qu'il approuve le choix de rattacher la plupart des activités prévues par le programme PRIMA au volet des «défis de société». Le Comité recommande en particulier de favoriser, dans le secteur agricole et celui de la production alimentaire, des processus de recherche qui aient un impact social fort et qui soient financièrement abordables et faciles à transférer mais qui prévoient aussi une valorisation des connaissances traditionnelles, pour faire pièce au phénomène de la fuite des cerveaux et favoriser la croissance économique et l'employabilité, dans la ligne des objectifs de développement durable.

1.11. Lorsqu'un ou plusieurs projets ne peuvent être financés par des fonds nationaux parce que la dotation de l'État concerné est épuisée, le CESE est favorable à ce que leur financement soit assuré avec le soutien de PRIMA-IS. Cet apport, qui ne pourra excéder 20 % de l'ensemble de la contribution de l'UE au programme PRIMA, donnera la possibilité de réaliser des actions de haute qualité.

1.12. Le CESE est favorable à la participation d'acteurs provenant de pays de l'UE qui n'ont pas adhéré à PRIMA lorsque leurs compétences ne sont pas disponibles dans les États qui sont déjà parties prenantes de ce programme. Dans ce cas, leur taux de financement ne pourra dépasser 50 % pour les actions de recherche et d'innovation et sera compris entre 35 et 50 % pour les actions d'innovation. Il sera possible ainsi de réaliser une gamme de projets ambitieux, dans la logique de l'UE, et de soutenir les pays qui ont l'intention d'adhérer au programme PRIMA et d'y investir.

1.13. Considérant les difficultés importantes auxquelles beaucoup de pays tiers qui ont déjà adhéré à Horizon 2020 se sont heurtés pour se conformer de manière rapide et efficace aux exigences formelles du programme, le Comité souhaite qu'elles soient simplifiées, partout où il est possible de le faire, et que le processus de renforcement des capacités bénéficie d'une promotion active.

## 2. Introduction

2.1. Selon les Nations unies, 180 millions de personnes «pauvres en eau» vivent dans le bassin méditerranéen, représentant 50 % de la population mondiale entrant dans cette catégorie<sup>(1)</sup>. Cette situation a des conséquences très graves pour l'alimentation, la santé, les moyens de subsistance, le niveau de vie et le niveau de bien-être de ces populations.

2.2. Le rapport de la FAO «Mediterra 2016» souligne à quel point ce phénomène s'est encore aggravé ces dernières années, du fait de l'instabilité politique, du changement climatique et de la rapidité de la croissance démographique. À ces facteurs vient s'ajouter le «triple gaspillage» que constituent la mauvaise utilisation des ressources naturelles, les déchets alimentaires et la lente disparition des savoirs traditionnels<sup>(2)</sup>.

2.3. Les problèmes de la rareté des ressources hydriques et de l'accessibilité et de la durabilité des productions alimentaires figurent parmi les principales causes de la vague migratoire qui atteint actuellement l'Europe. Si de tels phénomènes ne sont pas résolus à la source, il ne sera pas possible de faire face à leurs conséquences à court comme à long terme.

<sup>(1)</sup> PNUE/PAM, Plan bleu, *État de l'environnement et du développement en Méditerranée*, Athènes, 2009. Le bassin méditerranéen ne dispose que de 3 % des ressources hydriques de la planète. Selon les Nations unies, un individu a besoin, par an, d'au moins 1 700 m<sup>3</sup> pour vivre dignement. Sur les 460 millions de personnes qui peuplent le bassin méditerranéen, 180 au moins sont considérées comme des «pauvres en eau», parce qu'elles disposent de moins de 1 000 m<sup>3</sup> d'eau par tête et par an, et, pour plus de 80 millions d'entre elles, ces ressources ne dépassent même pas 500 m<sup>3</sup>, les plaçant ainsi dans une situation d'extrême pauvreté en eau.

<sup>(2)</sup> CIHEAM/FAO. *Mediterra 2016. Zéro gaspillage en Méditerranée. Ressources naturelles, alimentations et connaissances*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

2.4. Les investissements dans la recherche et l'innovation (R & I) que les États membres déploient dans la zone méditerranéenne en matière d'approvisionnement en eau et de production alimentaire durable n'ont jamais été taillés à l'ampleur du défi et se sont souvent cantonnés dans des formules de coopération parcellaire, parce que régie par des accords bilatéraux.

2.5. L'idée d'un partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne (PRIMA) a germé lors de la conférence euro-méditerranéenne sur la science, la technologie et l'innovation tenue à Barcelone en 2012. L'objectif est ici de renforcer la coopération euro-méditerranéenne en matière de recherche et d'innovation (R & I), dans le cadre des objectifs plus généraux de la politique extérieure de l'Union en ce qui concerne les pays du voisinage méridional<sup>(3)</sup>.

2.6. La Commission européenne a préparé une analyse d'impact détaillée<sup>(4)</sup> et une proposition de programme<sup>(5)</sup>, qui font l'objet des analyses du présent avis et font suite aux délibérations du Conseil «Compétitivité» du 5 décembre 2014 et à une proposition formelle présentée en décembre de la même année par les États membres et les pays tiers du bassin méditerranéen<sup>(6)</sup>.

### 3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1. La participation au programme PRIMA a pour base juridique l'article 185 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet instrument autorise l'UE, lors de la mise en œuvre du programme-cadre pluriannuel, à participer, en accord avec les États membres concernés, à des programmes de recherche et de développement menés par eux, et notamment aux structures créées pour l'exécution de ces programmes.

3.2. D'une durée de dix ans, le programme sera engagé conjointement par quatorze pays, soit:

- neuf États membres: la République tchèque, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, Chypre, le Luxembourg, Malte et le Portugal;
- deux pays tiers associés à Horizon 2020: Israël et la Tunisie;
- trois pays tiers non associés à Horizon 2020: l'Égypte, le Liban et le Maroc.

3.2.1. La participation des États tiers non associés à Horizon 2020 sera subordonnée à un accord international avec l'UE, destiné à étendre le régime juridique de PRIMA.

3.3. L'objectif stratégique du programme est de développer, pour l'approvisionnement en eau et les systèmes alimentaires, des solutions communes novatrices dont la région méditerranéenne a un besoin urgent. Elles doivent rendre les systèmes d'accès à l'eau et à l'alimentation plus sûrs, efficaces, fonctionnels et durables, sur le plan environnemental comme sur celui des coûts.

3.4. Le programme PRIMA s'intégrera dans un cadre plus ample et étendu d'actions de haut niveau et viendra compléter d'autres initiatives européennes dans des domaines autres que la recherche et l'innovation, parmi lesquelles il faut mentionner:

- la diplomatie scientifique;
- le réexamen de la politique européenne de voisinage (PEV);
- les objectifs de développement durable;
- les migrations;
- la diplomatie européenne en matière de climat après la COP 21.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 385 final, communication de la Commission relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration.

<sup>(4)</sup> SWD(2016) 332 final, disponible en anglais uniquement.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 662 final.

<sup>(6)</sup> Cette proposition a été présentée par 19 pays.

3.5. Le programme PRIMA, conformément à la communication de la Commission relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration<sup>(7)</sup>, vise à s'attaquer aux causes profondes des migrations en faisant jouer toutes les politiques de l'UE<sup>(8)</sup>, grâce au mécanisme du partenariat contractuel.

3.6. S'agissant de la *subsidiarité*, PRIMA est structuré comme un programme conjoint qui a pour base et éléments constitutifs des programmes nationaux que gèrent et des activités que réalisent les États membres participants et les États associés, avec le soutien et la participation de l'UE. L'approche multipartenariale et multisectorielle, se conjuguant avec un important investissement en ressources, devrait permettre d'atteindre les objectifs, tant techniques que politiques, à moyen et long termes, que, jusqu'à présent, les États membres n'ont pas réussi à obtenir isolément.

3.7. Pour ce qui est de la *proportionnalité*, la participation de l'Union au programme PRIMA s'effectuera dans les limites des compétences prévues par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et se bornera à faciliter et à encourager, y compris financièrement, la réalisation des objectifs dudit programme par les États participants. Ceux-ci devront coopérer en vue de mieux coordonner, harmoniser et intégrer les activités ou programmes nationaux concernés et, à terme, élaborer un programme stratégique commun de recherche à long terme.

3.8. L'Union apportera un soutien financier équivalent aux investissements nationaux. La participation financière de l'UE, y compris la contribution des pays de l'AELE, s'élèvera à un montant maximal de 200 millions d'euros. Elle sera engagée par le truchement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020. L'engagement porte sur sept exercices annuels de travail couvrant la période 2018-2024.

3.9. Le montant maximal de la contribution de l'Union ne peut excéder celui des crédits engagés par les États promoteurs des programmes eux-mêmes. En outre, si les États participants ne contribuent pas au financement du programme PRIMA, ou ne le font que de manière restreinte, la Commission pourra réduire en proportion la contribution financière de l'UE.

3.10. La Commission prévoit que, pour réaliser le programme, d'une durée de dix ans, il est nécessaire d'établir un programme stratégique complet de recherche et de le mettre en œuvre intégralement par une série d'appels à propositions transnationaux, dont le lancement sera effectué par plusieurs États participants et dont la mise en œuvre s'effectuera au moyen d'une structure d'exécution spécifique. La contribution de l'UE sera essentiellement gérée par la structure d'exécution de PRIMA, dénommée «PRIMA-IS».

3.11. La Commission prévoit que les plans de travail annuels (PTA) garantiront la cohérence et la coordination de toutes les activités de PRIMA et qu'ils seront axés sur la poursuite des objectifs généraux et spécifiques établis par le programme. Chaque PTA, qui sera soumis à l'approbation de la Commission, inclura les éléments suivants:

- des appels à propositions transnationaux, financés par PRIMA-IS au moyen d'une contribution de l'UE, selon les règles d'Horizon 2020;
- des activités qui seront financées uniquement par les États participants et prises en considération pour établir l'équilibre avec la contribution de l'UE.

Ces activités feront l'objet d'une évaluation par une commission d'experts externes avant d'être intégrées dans le PTA.

3.12. Les rapports annuels de PRIMA-IS porteront sur chacun des deux types d'interventions et faciliteront l'adoption de modifications et d'aménagements, y compris pour ce qui concerne les engagements financiers, après décision de la Commission, s'il y a lieu. En outre, le programme fera l'objet d'une évaluation intermédiaire en 2022 et d'une évaluation finale en 2028.

<sup>(7)</sup> Voir la note 3 de bas de page.

<sup>(8)</sup> Éducation, recherche, changement climatique, énergie, environnement et agriculture.

#### 4. Observations générales

##### 4.1. Étant donné que le CESE:

- a souligné à maintes reprises que l'eau <sup>(9)</sup> et la durabilité de la chaîne de production alimentaire et agricole <sup>(10)</sup> doivent constituer des thématiques essentielles des politiques européennes du présent et de l'avenir;
- a relevé que la crise hydrique et alimentaire qui frappe les pays de la zone méditerranéenne <sup>(11)</sup> figure, avec les guerres et le non-respect des droits humains fondamentaux, parmi les principales causes de la vague migratoire qui atteint actuellement l'Europe;
- a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de renforcer la coopération avec les pays tiers, en particulier ceux qui relèvent de la politique européenne de voisinage et de l'Union pour la Méditerranée (UPM), afin de s'attaquer plus efficacement aux *défis communs* <sup>(12)</sup> dans une logique de *codéveloppement* <sup>(13)</sup>;
- a maintes fois recommandé des actions fermes et porteuses de changements pour traiter et résoudre les phénomènes à l'origine de la crise politique, économique, sociale et humanitaire actuelle dans la région méditerranéenne <sup>(14)</sup>;

le CESE accueille favorablement le programme PRIMA, à condition qu'il soit développé selon une véritable approche globale <sup>(15)</sup>, se situe à de multiples niveaux <sup>(16)</sup> et présente un caractère intersectoriel <sup>(17)</sup>, ces conditions constituant des conditions indispensables à sa réussite, laquelle passe par la bonne mise en œuvre de normes adéquates et mesurables en matière de durabilité <sup>(18)</sup>, de résilience, de qualité de la vie et du travail, de droits de l'homme et de démocratie.

4.2. Le Comité souscrit à la proposition de la Commission, appuyée par les gouvernements nationaux, les régions, les pouvoirs locaux, le monde académique, la société civile organisée et toutes les parties intéressées <sup>(19)</sup>, d'asseoir le programme PRIMA sur l'article 185 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, afin d'assurer ainsi l'intégration la plus forte possible aux niveaux scientifique, de la gestion et financier, en y associant les États membres et les pays tiers.

4.3. Le Comité estime que le programme PRIMA peut constituer une initiative importante, ainsi qu'un excellent modèle, dans la mesure où il permettrait de surmonter la logique des accords de partenariat bilatéraux qui, conjugués à la faiblesse des fonds disponibles, ont fait qu'il n'a pas été possible jusqu'à présent de s'attaquer de manière systématique à certains des principaux problèmes qui affectent la région méditerranéenne, en se plaçant dans la perspective plus large d'une *stratégie macrorégionale pour la Méditerranée* <sup>(20)</sup>.

<sup>(9)</sup> Avis du CESE (JO C 44 du 15.2.2013, p. 147; JO C 12 du 15.1.2015, p. 33).

<sup>(10)</sup> Avis du CESE (JO C 303 du 19.8.2016, p. 64).

<sup>(11)</sup> Avis du CESE (JO C 347 du 18.12.2010, p. 41).

<sup>(12)</sup> Avis du CESE (JO C 383 du 17.11.2015, p. 91).

<sup>(13)</sup> Résolution du CESE sur *La contribution du Comité économique et social européen au programme de travail 2017 de la Commission*, 2016, point 9.4, «L'évaluation de la PEV devrait être une priorité. Les relations avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ne doivent pas se focaliser sur une approche défensive fondée sur les aspects sécuritaires de la crise des réfugiés, mais plutôt se transformer en une véritable politique de codéveloppement entre partenaires égaux.»

<sup>(14)</sup> Avis du CESE sur le *Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants*, point 1.7, «Le CESE accueille favorablement la dernière proposition de la Commission, à savoir de "s'attaquer à la dimension extérieure de la crise des réfugiés [...]". Cette dernière proposition semble reconnaître le fait que traiter les causes profondes de la migration dépasse le champ étroit des affaires intérieures et de la sécurité et est lié à d'autres domaines d'action comme le commerce, le développement, la politique étrangère et l'intégration. Cela est conforme au principe de la cohérence des politiques de l'UE en matière de coopération internationale au développement.» (JO C 71 du 24.2.2016, p. 75).

<sup>(15)</sup> Avis du CESE sur la *Stratégie macrorégionale en Méditerranée*, point 1.4 (JO C 44 du 15.2.2013, p. 1).

<sup>(16)</sup> Avis du CESE sur la *Stratégie macrorégionale en Méditerranée*, point 1.1, «Le CESE estime que, malgré la situation extrêmement fragile et pour l'instant indécise qui prévaut en région méditerranéenne, les conditions sont réunies pour le lancement d'un dialogue à plusieurs niveaux entre la Commission, les États membres, les pays qui participent à la coopération euro-méditerranéenne, les collectivités locales et régionales et la société civile, en vue de la création d'une stratégie macrorégionale en Méditerranée, subdivisée en deux parties, qui couvrira les besoins de la région en renforçant sa compétitivité internationale.» (JO C 44 du 15.2.2013, p. 1).

<sup>(17)</sup> Avis du CESE sur *La promotion des énergies renouvelables et la politique européenne de voisinage: le cas euro-méditerranéen*, points 1.3, 1.10 et 1.11 (JO C 376 du 22.12.2011, p. 1). Avis du CESE sur *La dimension extérieure de la politique énergétique européenne*, points 1.1, 1.2.3 et 1.3 (JO C 264 du 20.7.2016, p. 28). Avis du CESE sur *L'Exploitation durable des ressources halieutiques en Méditerranée* (JO C 43 du 15.2.2012, p. 56).

<sup>(18)</sup> Avis du CESE sur *Euromed — Les objectifs de l'après-2015* (JO C 383 du 17.11.2015, p. 44).

<sup>(19)</sup> Analyse d'impact de PRIMA — Rencontre pour les parties prenantes, Malte, 17 avril 2016.

<sup>(20)</sup> Avis du CESE sur le thème «Vers une stratégie en faveur du développement de la cohésion dans le bassin méditerranéen» (JO C 170 du 5.6.2014, p. 1).

4.4. Le CESE souscrit au principe que la contribution financière de l'Union au programme PRIMA soit équivalente aux financements nationaux, ainsi qu'à la possibilité pour la Commission de réduire proportionnellement la contribution financière de l'UE si les États promoteurs n'apportent pas leur contribution ou ne le font que de manière tardive.

4.5. Estimant que PRIMA-IS constitue une structure d'exécution indispensable et cruciale pour gérer et contrôler le programme PRIMA et les financements européens qui lui sont destinés, le Comité souhaite en conséquence qu'elle se caractérise par une gouvernance ouverte.

4.6. Le CESE considère que le programme Horizon 2020 constitue l'instrument le plus approprié pour octroyer les fonds, de même qu'il approuve le choix de rattacher la plupart des activités prévues par le programme PRIMA au volet des «défis de société», en raison de leur caractère global et transnational <sup>(21)</sup>.

4.6.1. Le Comité constate que beaucoup de pays tiers qui ont déjà adhéré à Horizon 2020 signalent avoir beaucoup de difficultés à se conformer de manière rapide et efficace aux exigences formelles du programme. Aussi souhaite-t-il que, partout où il est possible de le faire, on entreprenne de les simplifier, de manière que la participation au partenariat PRIMA soit facilitée et qu'il produise un maximum de résultats.

## 5. Observations particulières

5.1. Le Comité constate que tous les États méditerranéens ne sont pas associés au processus. En principe, tout autre État membre ou pays tiers devrait pouvoir participer à l'initiative PRIMA, à condition de contribuer à son financement. Toutefois, le CESE note que c'est à l'assemblée générale de PRIMA-IS, où siègent les représentants des gouvernements nationaux, qu'il incombera d'approuver à l'unanimité l'entrée de nouveaux pays tiers <sup>(22)</sup>. Compte tenu des conditions politiques et sociales prévalant dans le pays tiers candidat, le Comité recommande à l'UE d'adopter une approche plus inclusive et d'éviter le mécanisme du vote à l'unanimité et de lui substituer la majorité qualifiée, car il pourrait se transformer en un droit de veto de certains États envers d'autres. Il préconise par ailleurs que l'on envisage, parmi les activités à entreprendre pour mettre le programme en œuvre, un large éventail de niveaux de maturation technologique (TRL), afin de couvrir toutes les phases de la production scientifique.

5.2. Le CESE préconise qu'afin d'avoir un potentiel d'incidence renforcé, le programme revête un caractère réellement transversal par rapport aux autres politiques et initiatives de l'UE, existantes ou encore à mettre en place. Il relève en particulier qu'il s'impose d'agir en la matière d'une manière qui soit cohérente avec le paquet de mesures sur l'économie circulaire <sup>(23)</sup>. Ce facteur jouera un rôle crucial pour une utilisation durable de l'eau et pour une production alimentaire et agricole durable, par exemple en matière d'utilisation des sols et d'engrais <sup>(24)</sup>.

5.2.1. Le Comité considère que l'initiative PRIMA ne rend que plus urgente une *directive-cadre sur les sols* <sup>(25)</sup> qui tienne compte des différences existant entre les divers pays de l'UE, car elle est indispensable pour circonscrire et cibler au mieux les activités d'innovation et de recherche.

5.3. Le CESE recommande d'adopter une approche à niveaux multiples, qui prévoit la participation active de la société civile organisée, laquelle pourrait jouer un rôle clé non seulement pour réaliser et diffuser les objectifs spécifiques mais également pour atteindre ceux, d'ordre plus général, de la démocratisation et d'un renforcement du respect des droits de l'homme dans de nombreux pays tiers <sup>(26)</sup>. C'est pourquoi le Comité plaide pour que la société civile organisée ait également une participation directe au sein de PRIMA-IS, sous la forme d'un comité consultatif, afin d'en renforcer la gouvernance et de contribuer à recenser et suivre de concert les effets que le programme exerce sur l'économie, l'emploi et la société <sup>(27)</sup>.

5.4. Lorsqu'un ou plusieurs projets ne peuvent être financés sur des fonds nationaux, par l'intermédiaire des agences nationales de financement, parce que la dotation de l'État concerné est épuisée, le Comité propose que leur financement soit assuré avec le soutien de PRIMA-IS. Ce concours de l'UE ne pourra excéder 20 % de l'ensemble de sa contribution et si les ressources complémentaires ne sont pas suffisantes, c'est le projet suivant dans l'ordre du classement qui sera retenu. Cette disposition sera capitale pour maintenir à un haut niveau la qualité de la gamme de projets réalisés.

<sup>(21)</sup> Avis du CESE sur le *Rôle des initiatives technologiques conjointes et des partenariats public-privé dans la mise en œuvre d'«Horizon 2020»* (JO C 34 du 2.2.2017, p. 24).

<sup>(22)</sup> COM(2016) 662 final, article 12, paragraphe 2.

<sup>(23)</sup> Avis du CESE sur le *Paquet «Économie circulaire»* (JO C 264 du 20.7.2016, p. 98).

<sup>(24)</sup> Avis du CESE sur l'*Économie circulaire — Engrais* (JO C 389 du 21.10.2016, p. 80).

<sup>(25)</sup> Avis du CESE sur la *Stratégie thématique en faveur de la protection des sols* (JO C 168 du 20.7.2007, p. 29). Avis du CESE sur l'*Économie circulaire — Engrais*, points 1.4 et 3.6 (JO C 389 du 21.10.2016, p. 80).

<sup>(26)</sup> Avis du CESE sur les *Sociétés civiles dans la région Euromed* (JO C 376 du 22.12.2011, p. 32).

<sup>(27)</sup> Avis du CESE sur la *Gouvernance des stratégies macrorégionales* (JO C 12 du 15.1.2015, p. 64).

5.5. Le CESE est favorable à ce que des acteurs provenant de pays de l'UE qui n'ont pas adhéré à PRIMA puissent prétendre à un financement lorsque les compétences qu'ils possèdent ne sont pas disponibles dans les États qui sont déjà parties prenantes de ce programme. Dans ce cas, leur taux de financement devrait être limité à 50 % pour des coûts pouvant être couverts dans le cadre des actions de recherche et d'innovation et compris entre 35 et 50 % pour les actions d'innovation. Il sera possible ainsi de réaliser un éventail de projets de haut niveau, dans la logique de l'UE, et de soutenir par ailleurs les pays qui ont l'intention d'adhérer au programme PRIMA et de le financer.

5.6. Le CESE rappelle qu'il y a lieu d'aborder la problématique de l'eau d'une manière globale, en prenant en considération sa dimension environnementale, économique et sociale et en tenant compte de la totalité de son cycle, y compris ses stades artificiels, dans une optique qui soit celle d'un développement durable. En effet, il y a lieu d'adopter une approche plus équitable des prélèvements d'eau, qui fasse droit, tout à la fois, aux exigences des différents secteurs économiques et énergétiques et à leur concurrence, à la nécessité de préserver les écosystèmes d'eau douce et à l'impératif d'assurer un droit fondamental des citoyens <sup>(28)</sup>.

5.7. Le CESE rappelle que l'un des grands problèmes de la zone méditerranéenne, en particulier du côté africain, est que, du fait de la fuite des cerveaux, les jeunes en particulier, les techniques traditionnelles de production agricole à caractère durable sont en train de se perdre. Le Comité recommande que l'on conçoive, dans le cadre des études et recherches à forte valeur ajoutée qui sont menées sous l'égide du programme Horizon 2020, des processus à fort impact social qui aient pour caractéristique d'être financièrement abordables et simples à transférer, de manière à valoriser ces connaissances et à favoriser la croissance économique et l'employabilité.

Bruxelles, le 26 janvier 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---

<sup>(28)</sup> Avis du CESE sur l'Intégration de la politique de l'eau aux autres politiques européennes, point 1.13 (JO C 248 du 25.8.2011, p. 43).









ISSN 1977-0936 (édition électronique)  
ISSN 1725-2431 (édition papier)



**Office des publications de l'Union européenne**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**FR**