



Bruxelles, le 24.10.2019
COM(2019) 800 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le résultat de l'évaluation appréciant la pertinence des fonctions visées à l'article 31, paragraphe 4, bénéficiant d'un financement de l'Union conformément à l'article 34, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil

1. Introduction

Le règlement sur les produits de construction¹ (ci-après le «RPC») régit le marché intérieur pour les produits de construction. Il vise à une libre circulation de ces produits au sens de l'article 8, paragraphe 4, du RPC. Le RPC est pleinement appliqué depuis juillet 2013.

Le présent rapport analyse la façon dont l'Organisation européenne pour l'évaluation technique (ci-après l'«EOTA») a rempli les fonctions pour lesquelles elle a bénéficié des subventions de l'UE. Cette analyse suppose d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de ces fonctions.

En vertu de l'article 34, paragraphe 2, du RPC, la Commission est tenue d'évaluer la pertinence des fonctions visées à l'article 31, paragraphe 4, bénéficiant d'un financement de l'Union au regard des besoins des politiques et de la législation de l'Union, et d'informer le Parlement européen et le Conseil du résultat de cette évaluation. Il s'agit des fonctions assignées à l'EOTA, à savoir l'organisation des organismes d'évaluation technique.

Les données recueillies aux fins du présent rapport proviennent de deux sources principales:

- 1) les informations fournies par l'EOTA; et
- 2) une étude externe intitulée «*Supporting study for the evaluation of the relevance of EOTA tasks*» (Étude d'accompagnement pour l'évaluation de la pertinence des fonctions de l'EOTA) (ci-après l'«étude»), achevée en décembre 2016².

Les informations de l'EOTA ont été présentées début 2019 et comprennent des données quantitatives et statistiques pour la période 2014-2018.

L'étude couvre la période située entre avril 2011 et la fin de 2015. Elle analyse les informations disponibles ainsi que les données supplémentaires recueillies auprès des principaux acteurs et parties prenantes concernés par le système établi par le RPC³. L'étude reconnaît un certain nombre de difficultés, notamment: i) la période d'application relativement courte du RPC (principalement destiné au processus de transition nécessaire pour les principales parties prenantes concernées); ii) la cohérence et la comparabilité limitées des données; et iii) la représentativité limitée de la consultation des parties prenantes (du fait d'une participation inégale). En tenant compte de ces faiblesses potentielles, l'étude a permis une évaluation initiale.

2. Présentation du contexte

2.1. Le rôle de l'EOTA

L'EOTA est l'organisation pour l'évaluation technique mise en place par les organismes d'évaluation technique (ci-après les «OET»), conformément à l'article 31, paragraphe 1, du RPC.

L'EOTA s'est vu attribuer un rôle clé dans la transition de l'ancien système d'agrément des produits

¹ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil (JO L 88 du 4.4.2011, p. 5).

² Étude réalisée par BRE, ECORYS et Vito, disponible à l'adresse suivante: <https://bookshop.europa.eu/en/supporting-study-for-the-evaluation-of-the-relevance-of-eota-tasks-pbET0115714/>.

³ Entrevues avec 11 représentants, 26 OET et 45 sociétés (y compris 29 PME) et atelier de validation avec des fabricants, des associations de fabricants, des OET, des États membres et l'EOTA en octobre 2016.

établi en vertu de la directive sur les produits de construction (ci-après la «DPC»)⁴ vers le nouveau système d'évaluation des performances du RPC.

L'EOTA offre aux fabricants une autre voie pour l'obtention du marquage CE pour les produits de construction qui ne sont pas couverts ou pas totalement couverts par les normes européennes harmonisées élaborées par le comité européen de normalisation (CEN). S'agissant de ces produits de construction, les fabricants peuvent demander une évaluation technique européenne (ci-après une «ETE») qui servira de base pour délivrer la déclaration des performances et apposer le marquage CE, conformément à l'article 21, paragraphe 1, du RPC. Cette voie devait également simplifier et accélérer l'entrée de produits innovants sur le marché.

Les ETE sont élaborées par les OET sur la base de documents d'évaluation européens (ci-après les «DEE») qui sont rédigés par l'EOTA en application de l'article 19 du RPC et conformément aux procédures décrites dans son annexe II.

2.2. Objectifs et fonctions de l'EOTA

L'objectif de l'EOTA, comme indiqué à l'article 31, est de coordonner les OET.

L'article 31, paragraphe 4, énumère les fonctions que l'EOTA doit remplir au minimum:

- a) *organiser la coordination des OET et, si nécessaire, veiller à la coopération et à la concertation avec les autres parties prenantes;*
- b) *veiller à ce que des exemples de meilleures pratiques soient partagés entre les OET pour promouvoir une plus grande efficacité et offrir un meilleur service à l'industrie;*
- c) *coordonner l'application des procédures définies à l'article 21 et à l'annexe II, et apporter l'aide nécessaire à cet effet;*
- d) *élaborer et adopter des documents d'évaluation européens;*
- e) *informer la Commission de toute question relative à l'élaboration des documents d'évaluation européens et de tout aspect lié à l'interprétation des procédures définies à l'article 21 et à l'annexe II et lui suggérer des améliorations à la lumière de l'expérience acquise;*
- f) *communiquer à l'État membre qui a désigné l'OET et à la Commission toute observation concernant un OET qui ne remplit pas ses fonctions conformément aux procédures définies à l'article 21 et à l'annexe II;*
- g) *veiller à ce que les documents d'évaluation européens adoptés et les références des évaluations techniques européennes soient accessibles au public.*

Les fonctions principales de l'EOTA sont celles mentionnées aux points c et d, car elles concernent directement l'élaboration des DEE. Les fonctions a et b peuvent être considérées comme des fonctions de soutien ayant une incidence importante sur le processus et la qualité des livrables. Pour finir, les fonctions e, f et g peuvent être considérées comme des fonctions de suivi.

En ce qui concerne la procédure d'élaboration et d'adoption des DEE (c'est-à-dire, la fonction d), le RPC définit dans son article 20, paragraphe 1, les exigences suivantes:

- a) *la procédure est transparente à l'égard du fabricant concerné;*
- b) *elle fixe des délais obligatoires appropriés afin d'éviter tout retard injustifié;*
- c) *elle tient dûment compte de la protection du secret commercial et de la confidentialité;*

⁴ Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction (JO L 40 du 11.2.1989, p. 12 à 26).

- d) elle permet une participation appropriée de la Commission;
- e) elle est efficace au regard des coûts pour les fabricants; et
- f) elle assure une collégialité et une coordination suffisantes entre les OET désignés pour le produit en question.

La transparence, la confidentialité, la réduction des coûts et le respect des délais sont également indiqués comme étant des impératifs aux considérants 19 et 23 du RPC, et sont reflétés dans la procédure établie à l'annexe II qui précise en outre la participation de la Commission.

2.3. Structure de l'EOTA

Comme indiqué à l'article 31, paragraphe 2, l'EOTA poursuit un but d'intérêt général européen. L'organisation se compose de 49 OET situés dans 22 États membres de l'UE (tous à l'exception de la Bulgarie, de la Grèce, de la Lettonie, de Malte, de l'Estonie et du Luxembourg), dans deux pays de l'EEE et l'AELE (la Norvège et la Suisse) et en Turquie⁵.

Les membres de l'EOTA sont des autorités publiques ou des organismes privés désignés par le gouvernement des États participants. Certains États membres ont désigné seulement une OET et d'autres plusieurs. Dans certains États membres, l'OET désigné est responsable des évaluations techniques et de l'élaboration des DEE pour tous les domaines de produits, tandis que d'autres États membres ont désigné des OET spécialisés dans un ou plusieurs domaines de produits visés à l'article 29, paragraphe 1, et à l'annexe IV du RPC.

Conformément à ses statuts, l'EOTA se compose:

- du comité exécutif (personnel du secrétariat et six représentants des OET nommés par l'assemblée générale);
- de l'assemblée générale (constituée de l'ensemble des membres de l'EOTA et du comité exécutif); et
- du bureau technique.

L'assemblée générale et le comité exécutif de l'EOTA sont chargés de développer la politique et la stratégie de l'EOTA.

L'EOTA dispose également d'un secrétariat⁶ et d'un groupe consultatif des parties prenantes⁷ qui inclut un représentant de chaque partie clé représentant les intérêts du secteur de la construction et le comité exécutif de l'EOTA. Le groupe consultatif des parties prenantes est défini et supervisé par le comité exécutif de l'EOTA et est présidé par le président de l'EOTA.

2.4. Le processus d'élaboration des DEE

⁵ Source: base de données NANDO, au 31.12.2018. La liste des OET est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33.

⁶ Le secrétariat emploie quatre membres de personnel équivalents temps plein: le secrétaire général, un gestionnaire de projet, un assistant technique et un secrétaire.

⁷ Le groupe consultatif des parties prenantes se réunit une fois par an, ou à tout autre moment si nécessaire, et fournit des recommandations au comité exécutif sur les éléments suivants: le rôle de l'EOTA dans le cadre de la mise en œuvre des processus liés au RPC, aux DEE et aux ETE, les systèmes et procédures de qualité pour promouvoir une plus grande efficacité et offrir un meilleur service à l'industrie, le retour d'informations sur les tâches exécutées par les OET, la reconnaissance internationale et des parties prenantes, les partenariats avec d'autres organisations, ainsi que des conseils en matière de viabilité juridique et de stabilité financière.

2.4.1. Procédure définie en annexe II du RPC

Le fabricant d'un produit de construction qui n'est pas couvert ou pas totalement couvert par une norme européenne harmonisée peut demander la délivrance d'une ETE pour ses produits. À cet effet, il doit s'adresser à un OET. L'OET doit alors déterminer, conformément à l'article 21, paragraphe 1, du RPC, si un produit spécifique est déjà couvert, totalement ou partiellement, par un DEE ou une norme européenne harmonisée, et informer en conséquence le fabricant. Si le produit est totalement couvert par un DEE, l'OET délivre l'ETE en se basant sur celui-ci.

Lorsqu'un DEE (nouveau ou révisé) est requis aux fins de la délivrance de l'ETE, l'OET ayant reçu la demande (ci-après l'«OET responsable» ou l'«OETR») en informe l'EOTA, conclut un contrat avec le fabricant et définit dans ce contrat le programme de travail pour l'élaboration du DEE (point 2 de l'annexe II). Le DEE couvrira les aspects relatifs à la performance des caractéristiques essentielles que le fabricant a l'intention de déclarer.

Le DEE nouveau ou révisé est élaboré par un groupe de travail des OET en coopération avec le fabricant et est ensuite adopté par l'EOTA. Le groupe de travail est dirigé par l'OETR et comprend les OET qui ont manifesté leur intérêt à participer sur invitation de l'EOTA⁸. La Commission européenne est informée de l'élaboration du DEE, lequel doit être finalisé dans un délai de 9 mois à compter de la réception de la demande d'ETE (points 3 et 4 de l'annexe II).

Après avoir informé le fabricant et pris en compte ses observations (le cas échéant), l'EOTA adopte formellement un projet de DEE et le transmet à la Commission. La Commission dispose d'un délai de 15 jours ouvrables pour communiquer ses observations. L'EOTA doit ensuite modifier le DEE en conséquence et transmettre une copie du document d'évaluation européen final adopté au fabricant et à la Commission (étape 7 de l'annexe II). À ce stade, une ETE peut être délivrée.

Dès que la première ETE est délivrée par l'OETR sur la base du DEE final adopté, ce dernier est adapté, si nécessaire, compte tenu de l'expérience acquise. Alors seulement, le DEE définitif est adopté par l'EOTA et une copie en est transmise à la Commission, de même qu'une traduction de son titre dans toutes les langues officielles de l'Union, pour publication de la référence dudit document d'évaluation européen au Journal officiel de l'Union européenne (étape 8 de l'annexe II).

La première ETE est délivrée et un produit peut recevoir le marquage CE sur la base de cette ETE, en attendant la citation du DEE dans le Journal officiel.

2.4.2. Utilisation et conversion des documents établis au titre de la DPC

Avant l'entrée en vigueur du RPC, les agréments techniques européens étaient délivrés en vertu de la DPC.

Conformément à la DPC (article 9), les agréments techniques européens étaient fondés sur des guides d'agrément technique européen (ci-après les «ETAG») ou sur des «procédures de concertation sur l'évaluation» (ci-après les «CUAP») ⁹. Les agréments techniques européens avaient une période de validité de cinq ans ¹⁰, ce qui signifie que de tels documents n'ont pas pu continuer à être utilisés (comme base de l'établissement de la déclaration des performances) après le 1^{er} juillet 2018.

La seule façon d'assurer la transition des CUAP de la DPC vers la RPC a été d'élaborer des DEE sur la base du contenu technique des CUAP, pour autant qu'elles soient à jour. Les agréments techniques

⁸ Il s'agit des «OET participants».

⁹ Le concept des CUAP a été développé au sein de l'EOTA en vertu de la DPC afin de définir une base claire pour la délivrance des agréments techniques européens dans les cas visés à l'article 9, paragraphe 2 de la DPC, lorsque cela n'était pas possible en utilisant un ETAG.

¹⁰ Conformément à l'article 8, paragraphe 4, de la DPC.

européens délivrés sur la base des CUAP ont dû être remplacés par des ETE délivrées sur la base d'un DEE avant le 30 juin 2018.

Dans le cas des DEE, l'article 66, paragraphe 3, dispose que les ETAG «peuvent servir de» DEE comme base pour délivrer des ETE en vertu du RPC aussi longtemps qu'ils contiennent tous les éléments nécessaires au DEE, conformément à l'article 24 du RPC, et que leur contenu technique n'est pas devenu obsolète entretemps. Toutefois, du fait de l'élaboration de nouvelles méthodes et de nouveaux critères d'évaluation au titre du RPC, les ETAG sont devenus obsolètes et ont été progressivement convertis en DEE. Actuellement, 12 ETAG (ainsi que toutes leurs parties) ont été convertis et cités dans le Journal officiel avant juin 2019 et 14 ETAG sont en cours de conversion.

2.5. Le financement de l'EOTA

Le RPC précise les modalités de financement de l'EOTA et ses fonctions devant être financées.

L'article 20, paragraphe 2 dispose que *«les OET, en collaboration avec l'organisation des OET (à savoir l'EOTA), prennent en charge l'intégralité des coûts d'élaboration et d'adoption des documents d'évaluation européens»*. Selon l'article 31, paragraphe 5, *«les États membres veillent à ce que les OET apportent des ressources financières et humaines à l'organisation des OET»*.

Toutefois, compte tenu du rôle joué par l'EOTA dans le système harmonisé pour les produits de construction, l'article 31, paragraphe 2, précise que l'EOTA *«est un organisme poursuivant un but d'intérêt général européen au sens de l'article 162 du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes»*.

Par conséquent, *«un financement de l'Union peut être accordé à l'organisation des OET pour la réalisation des fonctions visées à l'article 31, paragraphe 4»* en vertu des dispositions des articles 32 et 33, de l'article 34, paragraphe 1, et de l'article 35 du RPC.

Dans la pratique, cela signifie que le financement de l'EOTA est partagé entre les OET et soutenue par la Commission européenne, et que les fabricants ne doivent pas supporter le moindre coût lié à l'élaboration et à l'adoption des DEE. Toutefois, les fabricants s'acquittent de frais auprès des OET pour la délivrance des ETE et ces frais varient d'une OET à l'autre.

L'EOTA met le financement des DEE à disposition de l'OET responsable et des OET participants.

3. Principales constatations

3.1. Performance de l'EOTA

3.1.1. Activités

Les activités de l'EOTA sont divisées en quatre ensembles de tâches.

Ensemble de tâches 1: le secrétariat. Cet ensemble engendre les coûts les plus élevés sous forme de rémunération du personnel. Le secrétariat coordonne et fournit le soutien nécessaire pour les procédures visées à l'article 21 et à l'annexe II du RPC.

L'ensemble de tâches 2 est lié aux réunions des organes et des groupes de travail de l'EOTA.

L'ensemble de tâches 3 constitue l'activité principale pour ce qui est de l'élaboration des DEE. Au cours des trois dernières années, il représente 41 % des jours-personnes.

L'ensemble de tâches 4 concerne les services d'expertise de soutien et les autres types d'activités de soutien. Il représente une part minime du total des jours-personnes.

L'ensemble de ces activités est cofinancé par la subvention de l'UE versée à l'EOTA.

Tableau 1 – Activité de l'EOTA prévue au budget par ensemble de tâches, en jours-personnes et exprimée en pourcentage (2013-2018):

Budget en jours-personnes*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ET1 – Secrétariat	602 – 85 %	687 – 49 %	693 – 61 %	770 – 41 %	1001 – 50 %	900 – 52 %
ET2 – Réunions	51 – 7 %	89 – 6 %	160 – 14 %	153 – 8 %	197 – 10 %	242 – 14 %
ET3 – élab. des DEE	51 – 7 %	614 – 44 %	239 – 21 %	912 – 49 %	784 – 40 %	602 – 34 %
ET4 – Soutien	0 – 0 %	0 – 0 %	42 – 4 %	41 – 2 %	0 – 0 %	0 – 0 %
Total	705	1 391	1 134	1 876	1 982	1 744

Sources: Conventions de subvention pour la période 2013-2018

*jours-personnes ajustés à un équivalent sur 12 mois pour 2013 et 2014 afin de permettre la comparaison avec les années suivantes

3.1.2. Élaboration des DEE

Depuis le 31 décembre 2018, l'EOTA a adopté 324 DEE.

Parmi ces derniers, 217 DEE ont été cités dans le Journal officiel et les 107 restants sont en cours de traitement à des fins de citation.

Sur ces 217 citations de DEE, 20 font référence à des DEE remplacés (remplaçant des DEE anciennement cités). Par conséquent, le nombre total net de DEE énumérés dans la dernière série de publication au Journal officiel en 2018 est de 197. Pour les trois dernières années où la procédure peut être considérée comme totalement mise en œuvre, une moyenne de 61 DEE par an ont été cités dans le Journal officiel.

Tableau 2 – Nombre de DEE adoptés et cités, par an (2013-2018):

Année	DEE adoptés	Citations de DEE dans le Journal officiel*	DEE cités dans le Journal officiel*
2014	24	0	0
2015	47	19	14
2016	107	65	53
2017	53	70	67
2018	93	63	63
Total	324	217	197

* y compris les DEE remplacés
 ** à l'exclusion des DEE
 remplacés

Les DEE cités peuvent être divisés en deux catégories: les DEE découlant de la conversion des documents établis au titre de la DPC (ETAG ou CUAP¹¹), ou les nouveaux DDE. La plupart des DEE cités s'appuient sur des documents élaborés à l'époque de la DPC (57 %).

Tableau 3 – Typologie des DEE cités par an (2015-2018):

Année	2015	2016	2017	2018	Total
DEE s'appuyant sur des ETAG	0	3	10	3	16
DEE s'appuyant sur des CUAP	18	34	32	24	108
Nouveaux DEE	1	28	28	36	93
Total	19	65	70	63	217

La majorité des 93 nouveaux DEE ne concernent pas de nouveaux produits entrant sur le marché, mais des produits couverts, ou pas totalement couverts, par une norme ou un DEE existant(e) (souvent découlant de la conversion d'un ETAG ou d'une CUAP). Ces «nouveaux» DEE incluent seulement une/deux nouvelle(s) caractéristique(s) essentielle(s) ou concernent un champ d'application légèrement élargi ou des usages prévus supplémentaires¹² par rapport aux spécifications techniques harmonisées préexistantes.

Les 107 DEE adoptés mais pas encore cités incluent:

- les DEE en attente de réponse de la part de l'EOTA après les observations de la Commission¹³;
- les DEE en attente de citation après l'adoption finale¹⁴; et
- les DEE rejetés par la Commission en raison de leur non-conformité avec l'article 19, paragraphe 1.

L'adaptation du document selon les observations de la Commission peut prendre beaucoup de temps, c'est pourquoi de nombreux documents sont en attente. Les DEE adoptés par l'EOTA continuent de nécessiter un nombre important d'observations techniques et juridiques de la part de la Commission. Ceci explique l'augmentation du nombre de DEE adoptés par l'EOTA mais pas cités.

DEE par domaine de produits:

Les DEE cités ne couvrent pas les 36 domaines de produits (qui comprennent les 35 domaines visés à l'annexe IV du RPC¹⁵ auxquels s'ajoute un domaine supplémentaire «autres» découlant de l'article 29, paragraphe 1), mais seulement 28 d'entre eux.

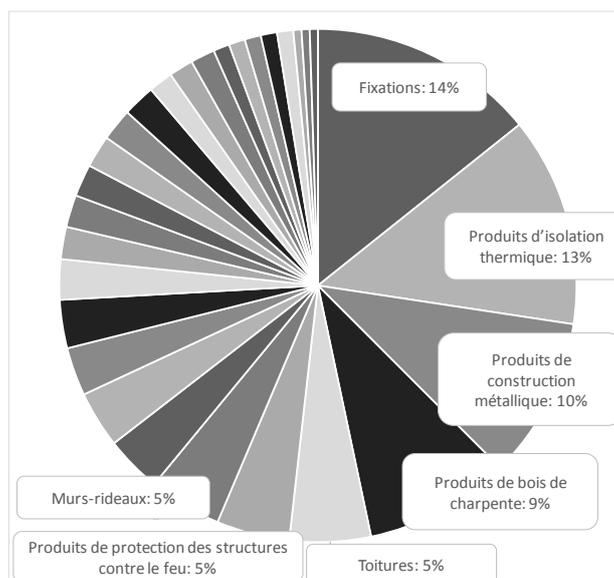
¹¹ Procédure de concertation sur l'évaluation: ce concept n'apparaît pas dans la DPC, mais il a été développé au sein de l'EOTA afin de définir une base claire pour la délivrance des agréments techniques européens dans les cas visés à l'article 9, paragraphe 2 de la DPC, lorsque cela n'était pas possible en utilisant les ETAG.

¹² Cet aspect est traité spécifiquement dans la question de la pertinence (voir la section 4.3).

¹³ À l'étape 7, point c), ou 8 de la procédure visée à l'annexe II.

¹⁴ À l'étape 8, où il apparaît souvent que les observations de la Commission communiquées à l'étape 7, point c), n'ont pas été prises en considération et qu'une évaluation supplémentaire est nécessaire.

Graphique 1 – DEE cités par domaine de produits (plus de 5 % des DEE):



Environ la moitié des DEE cités ont été élaborés dans quatre domaines de produits seulement:

- 14,2% pour les fixations (domaine 33);
- 13,2 % pour les produits d'isolation thermique. Kits/systèmes mixtes pour isolation (domaine 4);
- 10,1 % pour les produits de construction métallique et produits connexes (domaine 20); et
- 9,1 % pour les produits/éléments de bois de charpente et produits connexes (domaine 13).

Aucun DEE n'a été cité dans les domaines suivants: 10 (équipements fixes de lutte contre l'incendie); 11 (appareils sanitaires); 24 (granulats); 25 (adhésifs utilisés dans la construction); 27 (appareils de chauffage); 30 (verre plat, verre profilé et produits de verre moulé); et 31 (câbles d'alimentation, de commande et de communication).

DEE par OET responsable:

29 OET sur 49 ont élaboré des DEE en qualité d'«OET responsable». 20 OET n'ont pas élaboré de DEE et 23 OET n'ont pas élaboré de DEE cités dans le Journal officiel.

Un très petit nombre d'OET élaborent des DEE. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, deux OET ont élaboré 50 % du nombre total de DEE cités. Il s'agit de DIBt¹⁶ (Allemagne), qui a élaboré 38 % des DEE cités, et OIB¹⁷ (Autriche), qui a élaboré 13 % d'entre eux.

Tableau 4 – Nombre de DEE adoptés et cités, par OET responsable, 2013-2018
(à l'exclusion des OET qui n'ont pas élaboré de DEE):

¹⁵ Les domaines de produits énumérés à l'annexe IV du RPC sont joints en annexe.

¹⁶ Deutsches Institut für Bautechnik.

¹⁷ Österreichisches Institut für Bautechnik.

OET responsable	Pays	DEE adoptés	DEE cités	Part de DEE cités
DIBt	Allemagne	107	83	38,2 %
OIB	Autriche	46	28	12,9 %
ETA-DK	Danemark	34	18	8,3 %
TSUS	Slovaquie	12	11	5,1 %
TZUS	Tchéquie	13	10	4,6 %
ITeC	Espagne	14	10	4,6 %
Eurofins	Finlande	10	8	3,7 %
RISE Certif.	Suède	6	6	2,8 %
CSTB	France	10	5	2,3 %
BM Trada	Royaume-Uni	8	5	2,3 %
UBAtc	Belgique	13	4	1,8 %
BBA	Royaume-Uni	6	4	1,8 %
LNEC	Portugal	4	4	1,8 %
ITC	Italie	4	3	1,4 %
ITB	Pologne	8	2	1,4 %
KIWA	Pays-Bas	7	2	1,4 %
ZAG	Slovénie	3	2	1,4 %
CEREMA	France	2	2	1,4 %
IETcc	Espagne	2	2	1,4 %
SINTEF	Norvège	2	2	1,4 %
SKG-IKOB	Pays-Bas	2	1	0,5 %
TECNALIA	Espagne	2	1	0,5 %
ICECON	Roumanie	1	1	0,5 %
ICiMB	Pologne	1	1	0,5 %
ITECONS	Portugal	1	1	0,5 %
STC	Italie	1	1	0,5 %
FM App	Royaume-Uni	2	0	0,5 %
CPC	Turquie	2	0	0,5 %
IBDIM	Pologne	1	0	0,5 %
Total		324	217	

Six OET ont élaboré 74 % des DEE cités tandis que 23 OET ont élaboré les 26 % restants. 20 OET (40 % des OET) n'ont pas élaboré de DEE.

3.1.3 Délivrance des ETE

Les ETE sont délivrées à la demande des fabricants sur la base de DEE.

Les OET ont délivré 6 240 ETE pour la période 2013-2018. Le nombre d'ETE délivrées augmente d'année en année.

Tableau 5 – Nombre d'ETE par an (2013-2018):

Année	ETE délivrées
2013	23
2014	643
2015	926
2016	1 262
2017	1 576
2018	1 810
Total	6 240

Conformément au RPC, les ETE sont délivrées, en principe, sur la base de DEE. Comme expliqué à la section 2.4.2, afin d'assurer la transition de la DPC vers le RPC, les ETE ont également été délivrés sur la base d'ETAG ou de DEE convertissant des ETAG et des CUAP.

Tableau 6 – Nombre d'ETE délivrées par document d'appui (2013-2018):

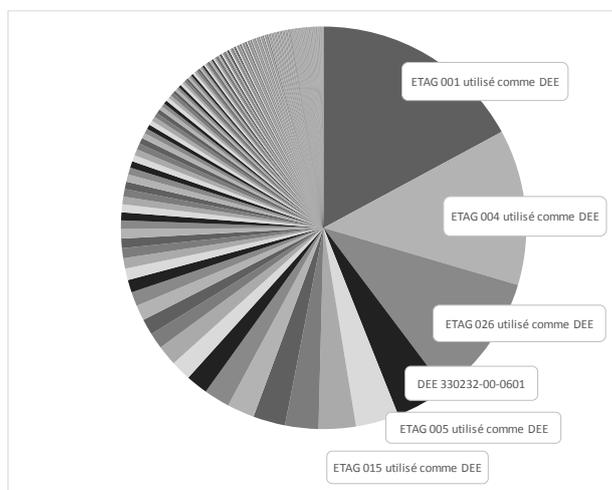
ETE délivrées sur la base de	Nombre d'ETE délivrées	Pourcentage d'ETE délivrées
ETAG ou DEE convertissant des ETAG	4 873	78 %
DEE convertissant des CUAP	817	13 %
Nouveaux DEE	550	9 %
Total	6 240	100 %

Le tableau ci-dessus montre que 91 % des ETE ont été délivrées sur la base de documents dont le contenu remonte à l'époque de la DPC et que seulement 9 % des ETE sont délivrées sur la base de nouveaux DEE. Comme indiqué ci-dessus, une nette majorité des ETE délivrées sur la base de nouveaux DEE ne concernent pas les produits récemment mis sur le marché, mais plutôt de légères déviations par rapport aux normes harmonisées (ou à d'autres DEE).

Trois documents (l'ETAG 001 concernant les chevilles métalliques pour béton, l'ETAG 004 concernant les systèmes mixtes pour isolation thermique externe et l'ETAG 026 concernant les produits de compartimentage et de calfeutrement au feu) ont servi de base à plus d'un tiers des ETE. Si l'on ajoute le DEE 330232 (lui-même l'un des trois DEE convertissant l'ETAG 001), l'ETAG 005 concernant les kits de revêtement d'étanchéité de toiture par application liquide et l'ETAG 015

concernant les connecteurs tridimensionnels de structure bois, ces six documents couvrent 50 % des ETE délivrées.

Graphique 2 – ETE par document d’appui (2013-2018):



Compte tenu de la large diffusion des produits couverts par ces six documents et de leur stabilité en raison de leur application continue depuis les années 1990, la Commission pourrait appliquer l’article 19, paragraphe 1, du RPC qui offre la possibilité de se servir des DEE comme base pour les demandes de normalisation.

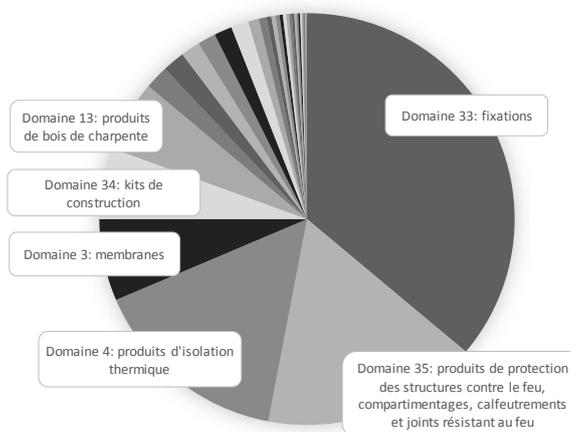
ETE par domaine de produits:

L’intérêt des fabricants pour les ETE porte principalement sur un petit nombre de domaines de produits. En réalité, deux tiers des 6 240 ETE concernent seulement trois des domaines de produits définis à l’annexe IV du RPC:

- domaine 33: fixations (36 %);
- domaine 35: produits de protection des structures contre le feu, compartimentages, calfeutrements et joints résistant au feu, produits ignifugeants (17 %); et
- domaine 4: produits d’isolation thermique, kits/systèmes mixtes pour isolation (15 %).

En outre, plus de 85 % des ETE dans ces trois domaines de produits sont délivrées sur la base d’ETAG ou de DEE convertissant des ETAG.

Graphique 3 – ETE par domaine de produits (2013-2018):



Si l'on ajoute le domaine 3 (membranes, y compris kits sous forme de liquide appliqué), le domaine 34 (kits, unités et éléments de construction préfabriqués) et le domaine 13 (produits/éléments de bois de charpente et produits connexes), les six domaines mis en évidence dans le graphique ci-dessus représentent 86 % des ETE délivrées. En comparaison, les 30 autres domaines représentent seulement 14 %.

Cela pourrait renforcer les arguments en faveur de l'application éventuelle de l'article 19, paragraphe 4, du RPC et de la préparation d'une demande de normalisation.

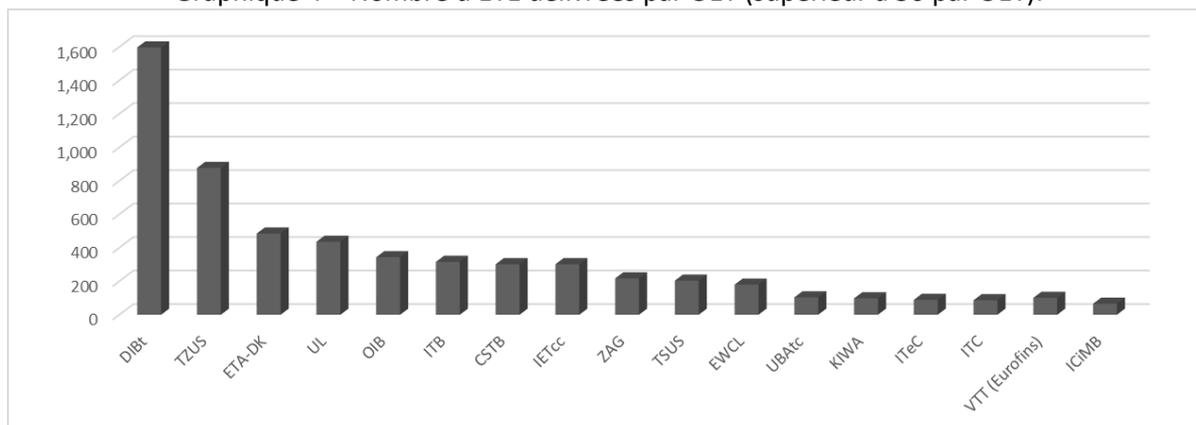
Aucune ETE n'a été délivrée dans les domaines de produits suivants (et par conséquent, aucun DEE n'a été cité dans le Journal officiel): domaine 11 (appareils sanitaires); domaine 24 (granulats); domaine 27 (appareils de chauffage); et domaine 31 (câbles d'alimentation, de commande et de communication).

ETE par pays:

Depuis 2013, les OET situés en Allemagne ont délivré 26 % des ETE, les OET situés en République tchèque, 14 %, et les OET situés au Royaume-Uni, 12 %. Ces trois pays ont délivré la moitié des ETE.

Pour ce qui est de l'Allemagne, ce pourcentage représente l'activité d'un seul OET (DIBt). S'agissant de la République tchèque, il est principalement le fait de l'OET principal TZUS¹⁸. La situation est différente pour le Royaume-Uni où les huit OET sont tous actifs.

Graphique 4 – Nombre d'ETE délivrées par OET (supérieur à 50 par OET):

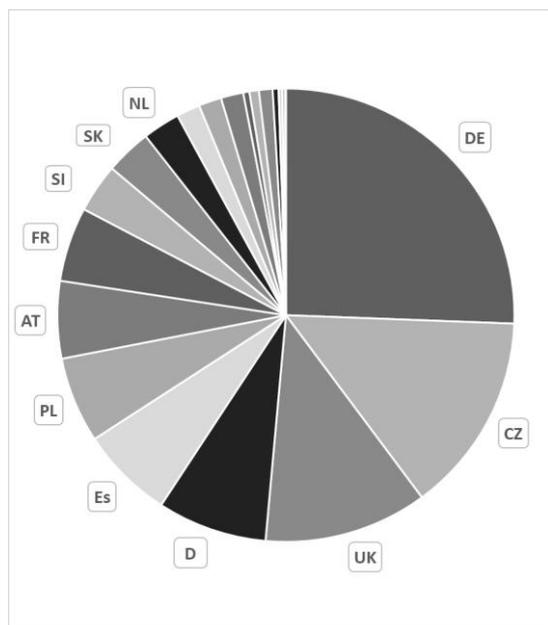


Les fabricants titulaires d'une ETE sont originaires de 66 pays différents à travers le monde. Les principaux titulaires originaires de pays tiers sont situés au Canada (34), en Inde (24), à Taïwan (24), aux États-Unis (21) et dans les Émirats arabes unis (20). Les 29 autres pays tiers sont chacun titulaires de moins de 15 ETE.

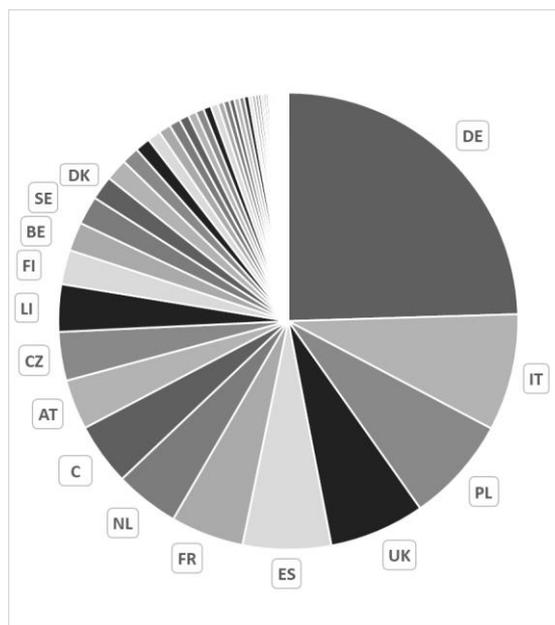
Au sein de l'Union, les données sur le pays titulaire d'une ETE (le fabricant) ne correspondent pas nécessairement au pays de délivrance de l'ETE (l'OET). Par exemple, les entreprises tchèques sont titulaires de 3 % des ETE tandis que les OET tchèques en ont délivré 14 %. De même, les entreprises britanniques sont titulaires de 7 % des ETE alors que les OET britanniques en ont délivré 12 %, et les entreprises danoises sont titulaires de 2 % des ETE alors que les OET danois en ont délivré 8 %. À l'inverse, les entreprises italiennes sont titulaires de 8 % des ETE tandis que 2 % des ETE ont été délivrées par des OET italiens.

¹⁸ Technický a zkušební ústav stavební Praha.

Graphique 5 – ETE par pays de l’OET de délivrance:



Graphique 6 – ETE par pays des titulaires:



3.2. Budget

3.2.1 Sources de financement de l’EOTA

Conformément à l’article 33 du RPC, la Commission européenne accorde à l’EOTA des subventions de fonctionnement qui couvrent une proportion importante (40 à 50 %) de ses coûts, notamment des coûts liés à l’élaboration des DEE.

Tableau 7 – Sources de financement de l’EOTA, 2013-2018 (en euros et part du financement de l’UE):

Source	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Frais d’adhésion reçus	487 321	757 308	760 681,80	665 047,14	879 917,69	886 483,01
Subvention de la CE reçue	183 790	336 612	440 000	533 133,78	570 000	550 000
Total	671 111	1 093 920	1 200 681,80	1 198 190,92	1 449 917,69	1 436 483,01
Part du financement de la CE	27 %	31 %	37 %	44 %	39,31 %	38,29 %

3.2.2 Remboursement des DEE

L'activité principale de l'EOTA consiste dans l'élaboration des DEE, pour laquelle l'EOTA finance chaque OETR. Lorsqu'un DEE est adopté par l'EOTA, l'OET responsable confirme au secrétariat de l'EOTA les OETS qui ont participé à son élaboration. L'OET responsable et les OET participants remplissent un tableau en indiquant les délais d'exécution et les détails relatifs aux déplacements comme preuves d'activités éligibles au remboursement sur les fonds de l'EOTA. Un nombre moyen de jours-personnes pour l'élaboration du DEE est fixé entre les OET, lequel varie selon qu'un OET a été responsable ou participant. Toutefois, ce nombre moyen de jours-personnes ne correspond pas au temps réel investi par les OET lors de l'élaboration d'un nouveau DEE rédigé sur la base de DEE existants et ne nécessitant pas de nouvelles méthodes d'évaluation.

Les coordinateurs, les membres des équipes de projet (ci-après les «EP»)¹⁹ et les autres groupes concernés transmettent chacun un tableau au secrétariat de l'EOTA en indiquant le nombre de jours-personnes et les détails relatifs aux déplacements. Les coordinateurs fournissent au secrétariat la liste des participants aux réunions qui se sont tenues au cours du trimestre de présentation des rapports.

Le tarif jour-personne de l'EOTA est calculé en fonction du pays d'origine des OET concernés, en tenant compte des niveaux de prix relatifs de 2013 publiés par Eurostat.

Les frais de déplacement sont remboursés pour:

- les participants aux réunions des EP, des groupes de travail et des autres groupes de l'EOTA;
- les responsables de l'EOTA participant aux réunions des organes statutaires de l'EOTA;
- les membres du comité exécutif participant aux réunions du comité exécutif; et
- les participants des autres réunions servant l'intérêt de l'EOTA (après consentement préalable du comité exécutif).

Lorsqu'une réunion des EP ou des groupes de travail est organisée, seule une personne par OET est éligible au remboursement de ses frais de déplacement, y compris tout expert participant au nom de cet OET.

Un tarif forfaitaire de 150 EUR par nuit est appliqué pour couvrir les frais d'hébergement et de transport local sur le lieu de réunion. Les billets de train et d'avion sont remboursés sur la base des dépenses réelles.

Les factures diffèrent considérablement d'un OETR à l'autre en ce qui concerne les informations qu'elles contiennent concernant les heures de travail nécessaires à l'élaboration du DEE. Elles ne permettent pas de comparer de façon précise le travail entrepris et les demandes de remboursement des OET, ce qui aboutit à un manque de transparence dans la mesure où les coûts déclarés par les divers OETR pour l'élaboration des DEE ne peuvent être aisément comparés et analysés. La Commission collabore avec l'EOTA pour introduire une plus grande transparence et une meilleure responsabilité dans le remboursement de ces coûts sur la base du temps réel investi dans l'élaboration (ou la modification) de chaque DEE.

4. Évaluation de l'EOTA dans l'exercice de ses fonctions

¹⁹ Qui constituent le niveau opérationnel des groupes de travail.

4.1 Efficacité

La présente section analyse la mesure dans laquelle la voie de l'EOTA a contribué au marché intérieur des produits de construction et la mesure dans laquelle elle a rempli ses objectifs spécifiques. Elle recense également les effets prévus et non prévus.

4.1.1. Mise en œuvre de l'article 29 du RPC concernant la désignation, le contrôle et l'évaluation des OET et de l'article 30 du RPC concernant les exigences applicables aux OET:

La mise en place des OET a pris un certain temps après l'entrée en pleine application du RPC. À partir du 31 décembre 2018, 21 États membres et trois pays tiers (la Suisse, la Norvège et la Turquie) ont désigné des OET. Du fait de l'absence d'OET en Bulgarie, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, à Malte et au Luxembourg, les fabricants de ces pays doivent adresser leurs demandes à des OET situés dans d'autres pays. Cela peut avoir une incidence manifeste sur leur accès à la voie alternative de l'EOTA, ne serait-ce que d'un point de vue linguistique. Néanmoins, 150 ETE sont détenues par ces pays, à l'exception de Malte qui n'est titulaire d'aucune ETE²⁰.

Tous les OET sont tenus de se conformer aux exigences visées au tableau 2 de l'annexe IV concernant leur compétence en matière d'analyse des risques, de fixation de critères techniques, de définition des méthodes d'évaluation, de détermination du contrôle spécifique de la production en usine, d'évaluation du produit et de gestion générale. Une fois qu'un pays participant a nommé un OET, la Commission vérifie sa compétence en examinant les informations transmises par ce pays dans une liste de dix questions figurant dans les lignes directrices pour l'évaluation des OET adoptées en 2015²¹.

Il est important de noter que les principaux OET actifs (à l'exception du DIBt allemand et de l'OIB autrichien) sont également des organismes notifiés au titre du RPC. Par conséquent, leur position sur le marché est renforcée par le fait qu'ils peuvent offrir un guichet unique au fabricant (en délivrant l'ETE et en continuant par la suite d'exécuter des tâches relevant de la procédure d'évaluation et de vérification de la constance des performances pour le produit).

4.1.2. Mise en œuvre de l'article 31 du RPC concernant la coordination des OET

Selon les conclusions de l'étude, principalement fondées sur les entrevues avec les représentants des OET et les fabricants ayant reçu des ETE pour les produits, l'EOTA remplit l'objectif visé à l'article 31, paragraphe 1 du RPC et remplit toutes les fonctions visées à l'article 31, paragraphe 4. Néanmoins, l'étude indique qu'il existe une marge d'amélioration, notamment au niveau de la communication et de la coopération entre les OET. Une certaine tension semble être apparue entre coordination et concurrence parmi les OET, ce qui a entraîné certains chevauchements et doubles emplois dans les livrables des OET. L'étude recommande également de mieux surveiller les calendriers (délais d'exécution) et clarifier les rôles dans le système de l'EOTA.

4.1.3. Qualité des DEE

Le contenu d'un DEE est défini à l'article 24.

L'EOTA remplace l'ancienne organisation européenne pour les agréments techniques (instituée par la DPC) et, comme indiqué dans le rapport de mise en œuvre du RPC de 2016²², l'évolution du concept résultant de la transition de la DPC vers le RPC, c'est-à-dire de l'«agrément du produit» à

²⁰ Grèce: 63; Hongrie: 31; Lettonie: 21; Estonie: 20; Bulgarie: 11; et Luxembourg: 4.

²¹ Disponibles sur le site suivant:

<https://www.eota.eu/ckfinder/userfiles/files/CPR%20Guidelines%20for%20the%20evaluation%20of%20TABs.pdf>.

²² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil (COM/2016/0445 final, 7.7.2016).

l'«évaluation des performances», représente son principal défi pour l'élaboration et l'adoption des DEE.

Après que la Commission a adopté le format de l'évaluation technique européenne en 2013²³, l'EOTA et la Commission se sont accordées sur le format du DEE en 2015. Ceci a conduit à la première publication des références aux DEE dans le Journal officiel en juillet 2015. Puis en 2016, la Commission a élaboré des orientations détaillées sur le format des DEE en se fondant sur l'expérience acquise dans ces processus. Ceci a entraîné l'augmentation progressive et significative du nombre de DEE finalisés chaque année et cités dans le Journal officiel, de 14 en 2015 à 63 en 2018.

Dans le système actuel, la Commission commente le contenu des DEE seulement après que le bureau technique de l'EOTA l'a approuvé (voir la section 2.4.1). La Commission recense en moyenne 30 problèmes nécessitant des ajustements dans un projet de DEE donné proposé par l'EOTA. 90 % de ses observations sont acceptées par l'EOTA (plus précisément par les OET rédigeant les DEE), ce qui montre les limites du contrôle préalable de la qualité des documents présentés à la Commission. Cette situation conduit à l'augmentation des retards dans la citation des DEE, notamment car la correction de certains problèmes (par exemple, champ d'application exact, clauses d'identification des produits inutiles dans des DEE, contrôle de la production en usine ou tâches des organismes notifiés) requiert de plus longues périodes d'analyse.

La Commission a élaboré une liste de contrôle afin d'améliorer la qualité des DEE adoptés au sein de l'EOTA à l'étape 7, laquelle est utilisée par les OET depuis juin 2019.

Toutefois, les observations de la Commission ne sont pas toujours systématiquement intégrées avant la délivrance de la première ETE, ce qui conduit à des situations où le DEE final nécessite des révisions supplémentaires et à des nouveaux retards dans la citation.

4.1.4. Concentration sur des domaines de produits spécifiques

L'élaboration des DEE a porté principalement sur les domaines de produits suivants:

- domaine 33: fixations (29 DEE cités);
- domaine 4: produits d'isolation thermique; kits/systèmes mixtes pour isolation (26 DEE cités);
- domaine 20: produits de construction métallique et produits connexes (21 DEE cités);
- domaine 13: produits/éléments de bois de charpente et produits connexes (19 DEE cités);
- domaine 22: toitures, lanterneaux, lucarnes et produits connexes; kits de toiture (14 DEE cités); et
- domaine 9: murs-rideaux/revêtement mural extérieur/vitrages extérieurs collés (12 DEE cités);

Il convient de noter que ces domaines de produits ne concernent pas nécessairement les produits les plus innovants. Il s'agit également de domaines dans lesquels les ETAG concernés ont été élaborés au titre de la DPC et nombre de ces DEE sont des variantes de ces ETAG.

Dans d'autres domaines de produits, moins de 10 DEE ont été cités dans le Journal officiel tandis que pour sept familles de produits, aucun DEE n'a été cité.

4.1.5. Concentration sur des OET spécifiques

Sur les 49 OET, seulement 29 ont reçu des demandes de la part de fabricants en vue de commencer à

²³ Règlement d'exécution (UE) n° 1062/2013 de la Commission (JO L 289 du 31.10.2013, p. 42 et 43); cet acte est fondé sur l'article 26, paragraphe 3 du RPC.

élaborer des DEE.

Comme indiqué précédemment, un petit nombre d'OET sont très actifs dans l'élaboration des DEE. Il s'agit: du DIBt, de l'OIB et de l'ETA-DK²⁴ (les seuls OET pour l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark), qui ont élaboré 59 % des DEE cités.

À l'inverse, 40 % des OET n'ont reçu aucune demande de la part de fabricants.

Un certain niveau de spécialisation a fait son apparition. Pour certains domaines de produits, un OET principal donné semble attirer une part importante des demandes des fabricants. Par exemple, dans le domaine de produits 33 (fixations), 25 DEE sur 40 ont été élaborés par le DIBt (63 %) tandis que seulement six autres OET ont élaboré des DEE (37 %) dans ce domaine de produits.

De même, il semble que les fabricants tendent à soumettre leur demande d'ETE à l'OET ayant élaboré le DEE correspondant, probablement pour des raisons de confiance. Par conséquent, la spécialisation au niveau des DEE se retrouve au niveau des ETE, par exemple le DIBt, l'OIB et l'ETA-DK ont délivré 39 % des ETE. Le Danemark avec l'ETA-DK représente 8 % des DEE et des ETE, tandis que l'Autriche avec l'OIB représente 6 % des DEE et des ETE.

Ces éléments indiqueraient que les OET élaborant des DEE pourraient détenir un avantage concurrentiel sur le marché des ETE.

Toutefois, l'Allemagne et la République tchèque ne suivent pas le même schéma. Alors que le DIBt allemand a élaboré 38 % des DEE, seulement 26 % des ETE sont détenues par des fabricants allemands et un tiers de ces 26 % a été délivré par des OET originaires d'autres pays, ce qui suggère que les clients du DIBt tendent à adresser leurs demandes à d'autres OET lorsqu'ils doivent en assumer le coût. La situation inverse se produit dans le cas de la République tchèque et de TZUS avec une part de 5,6 % des DEE par rapport à 14 % des ETE, ce qui indique que TZUS peut attirer des clients d'autres pays pour la délivrance d'ETE.

4.1.6. Concentration des DEE élaborés et des ETE délivrées sur la base d'ETAG antérieurs

Comme mentionné à la section 3.1.3, les ETE délivrées sont concentrées dans un nombre réduit de domaines de produits, avec deux tiers des 6 240 ETE appartenant à seulement trois domaines. Plus de 85 % des ETE dans ces trois domaines de produits sont délivrées sur la base d'ETAG utilisés comme DEE, ou de DEE convertissant des ETAG. En outre, six ETAG²⁵, ainsi que leurs conversions en DEE, servent de base à environ 60 % des ETE délivrées.

Comme indiqué à la section 2.4.2, la transition de la DPC vers le RPC ainsi que les évolutions techniques des méthodes d'évaluation ont nécessité la conversion des ETAG et des CUAP en DEE. Aujourd'hui, 91 % des ETE délivrées au titre du RPC sont fondées sur des documents remontant à l'époque de la DPC.

4.1.7. Prolifération des DEE et des ETE

Dans un certain nombre de cas, plusieurs DEE sont élaborés en parallèle pour les mêmes types de produits (par exemple, les chevilles chimiques). L'adoption de ces DEE parallèles, si elle est autorisée, créerait de graves difficultés pour les produits concurrents, la confusion sur les performances déclarées et la confusion dans l'esprit de l'utilisateur du produit. Cette prolifération des DEE favorise également un recours à l'EOTA et aux ressources de la Commission, à la fois financières et humaines, qui est loin d'être optimal.

Cette approche est parfois justifiée au regard des règles de confidentialité visées à l'article 20, paragraphe 1, point c), et à l'Annexe II du RPC concernant « *la protection du secret commercial et de*

²⁴ ETA-Danemark.

²⁵ ETAG 001, ETAG 004, ETAG 026, ETAG 005, ETAG 015 et ETAG 029.

la confidentialité». Toutefois, une fois adoptés, les DEE deviennent des spécifications techniques harmonisées ayant des conséquences directes et à l'échelle européenne en termes de concurrence et de commercialisation des produits de construction concernés. Par conséquent, les dispositions en matière de confidentialité sont prises en compte, ainsi que d'autres principes fondamentaux susceptibles d'être compromis par leur application aveugle. Des orientations relatives à la procédure d'élaboration des DEE visant à empêcher leur prolifération injustifiée tout en assurant la protection de la confidentialité font actuellement l'objet de discussions avec les États membres et l'EOTA.

Un seul ETAG représente 24 % des ETE (1 490) délivrés (ETAG 001 utilisé comme DEE et ses conversions en DEE associés). Treize DEE (ou ETAG utilisés comme DEE) ont chacun servi de base à plus de 100 ETE, 49 DEE ont chacun servi de base à moins de 100 ETE et les autres DEE ont chacun servi de base à moins de 10 ETE.

Par ailleurs, certains produits actuellement sur le marché sont couverts par deux ETE, comme c'est le cas pour un système d'injection appartenant au domaine de produits des fixations (domaine 33) pour lequel une première ETE a été délivrée sur la base de l'ETAG 001-5 utilisé comme DEE et une deuxième ETE a été délivrée sur la base du DEE 331522-00-0601 (seulement adopté) avec un champ d'application légèrement différent.

4.1.8. Obstacle aux PME

La voie de l'EOTA pour le marquage CE offerte aux fabricants a un prix. Bien que les entreprises ne supportent pas les coûts d'élaboration des DEE, ils s'acquittent de frais auprès des OET en contrepartie de la délivrance de l'ETE. Ces frais peuvent être importants (24 000 EUR à 36 000 EUR, voir de plus amples détails à la section 4.2.3 sur l'efficacité), et parfois, cet investissement ne peut pas être compensé par une demande accrue sur le marché. De plus, le fabricant n'a aucune garantie que le DEE sur lequel son ETE est fondé ne sera pas remplacé à un moment donné par une nouvelle version à la demande d'un autre fabricant en vue de certains changements, ce qui pourrait générer des coûts supplémentaires.

Engager ces coûts et prendre de tels risques constituent un défi pour les PME, notamment dans le domaine des DEE convertissant des ETAG car ces derniers représentent la plus grande part d'ETE, et donc de fabricants concernés.

Il ressort d'un petit nombre de réponses des fabricants questionnés au cours de l'étude que la voie de l'EOTA pour le marquage CE peut être utilisée par de plus grands fabricants de manière à obtenir un avantage concurrentiel sur leurs concurrents²⁶.

4.1.9. Performance de l'EOTA et des OET en matière de délivrance des DEE et des ETE:

Le format des évaluations techniques européennes a été adopté en octobre 2013 et celui des DEE a été finalisé en mars 2015. Malgré ces réalisations précoces, la grande majorité des DEE n'ont pas été finalisés dans les délais visés à l'annexe II.

Un outil informatique est en cours de développement afin d'améliorer l'échange d'informations entre l'EOTA et la Commission (informations sur les délais, enregistrement de toutes les étapes accomplies pour l'élaboration des DEE, informations sur les retards éventuels, etc.) et de mettre à jour automatiquement la base de données NANDO²⁷ lorsqu'un DEE est cité.

²⁶ Voir l'étude, page 44.

²⁷ NANDO est le système d'information qui regroupe les organismes notifiés et désignés dans le cadre de la nouvelle approche et qui se présente sous la forme d'un site internet afin que les fabricants puissent rechercher et trouver un organisme notifié pour leurs produits. NANDO est également utilisé aux fins de l'EOTA, c'est-à-dire pour dresser la liste des DEE cités dans le Journal officiel et des OET désignés par les États membres.

Conformément à la procédure définie à l'annexe II du RPC et compte tenu de l'obligation inconditionnelle imposée à l'article 4, paragraphe 1, l'octroi d'un marquage CE pour un produit sur la base d'un DEE pas encore cité pourrait être justifié. Les législateurs avaient pour intention de permettre l'ajustement du projet de DEE après la délivrance de la première ETE et d'éviter des retards dans les processus d'ETE pour d'autres fabricants par la suite. Toutefois, dans les cas où le DEE est rejeté et non cité, la validité de la déclaration des performances et du marquage CE fondés sur l'ETE délivrée peuvent être remis en cause. 70 ETE et 31 DEE sont concernés (y compris notamment 18 ETE délivrées par six OET différents sur la base d'un seul DEE adopté découlant de la conversion d'un CUAP). Cela signifie que des produits ont reçu un marquage CE et ont été mis sur le marché sur la base d'un DEE qui doit encore être amélioré pour être cité dans le Journal officiel.

En outre, bien que les fabricants n'aient aucune obligation légale directe de mettre à jour leurs ETE et marquage CE après la révision d'un DEE, la pression du marché tend à les y contraindre. Par ailleurs, si un nouveau DEE remplaçant l'ancien (ou convertissant un ETAG) contient des méthodes d'évaluation ayant sensiblement changé, il en résulte l'obligation de délivrer une nouvelle ETE.

L'étude recommande qu'il est nécessaire de réviser l'annexe II afin de refléter les responsabilités et les délais requis aux fins de l'élaboration des DEE et de leur citation dans le Journal officiel²⁸.

Cependant, le nombre relativement élevé de DEE rejetés ou en attente de citation découle principalement du manque de contrôles appropriés de la qualité par l'EOTA. Les capacités technique et juridique internes que l'EOTA s'est engagé à mettre en place, ainsi que la récente liste de contrôle pour vérifier la qualité des DEE à l'étape 7, devraient considérablement améliorer la qualité des projets de DEE et leur taux de citation, et, par conséquent, réduire les délais. Une telle amélioration devrait également contribuer à réduire la prolifération des DEE (voir la section 4.1.7 ci-dessus).

4.2 Efficience

La présente section évalue si les résultats et les effets escomptés ont été obtenus à un coût raisonnable/proportionné.

4.2.1. Coûts pour la Commission

Pour la Commission, les coûts incluent la subvention annuelle versée à l'EOTA et les coûts liés à la contribution des services de la Commission à l'élaboration des DEE en termes de personnel et de soutien (consultants dédiés). Ces coûts sont spécifiques au RPC, car les autres législations sur le marché intérieur ne proposent pas de telles voies alternatives pour la normalisation.

Depuis 2016, la subvention versée à l'EOTA est restée relativement stable: 550 000 EUR en 2016, 570 000 EUR en 2017²⁹ et 550 000 EUR en 2018. Soixante-cinq DEE ont été cités en 2016, 70 en 2017 et 63 en 2018, ce qui donne une proportion indicative par DEE se situant entre 8 143 EUR en 2017 et 8 730 EUR en 2018. Comme mentionné précédemment, le budget de l'EOTA couvre quatre différents ensembles de tâches dont le plus coûteux est le secrétariat, suivi de l'élaboration des DEE (représentant 34 à 49 % du budget pour la période 2016-2018), des réunions et des activités de soutien.

Les ressources humaines déployées par la Commission pour le suivi de l'EOTA représentent environ 1,5 équivalents temps plein. Ce chiffre est resté stable en dépit du nombre croissant de DEE adoptés par l'EOTA depuis 2014 (de 24 en 2014 à 93 en 2018) et du fait que les DEE adoptés par l'EOTA continuent de nécessiter un nombre important d'observations techniques et juridiques de la part de la Commission.

²⁸ Voir l'étude, page 82.

²⁹ Source: Système de transparence financière de la CE http://ec.europa.eu/budget/fts/index_fr.htm.

Le service de la Commission concerné a également engagé un consultant pour examiner la qualité des projets de DEE proposés par l'EOTA et réduire ainsi les efforts déployés en interne (ce soutien s'élève à 120 000 EUR par an depuis 2014).

L'étude d'accompagnement montre la nécessité de mieux relier la convention de subvention aux objectifs du RPC et de renforcer les systèmes de contrôle du financement de l'EOTA, du financement de l'élaboration des DEE et du financement des OET.

La Commission a demandé à l'EOTA de concevoir un système commun de facturation pour les OET afin que les coûts réels d'élaboration de chaque DEE soient reflétés dans les factures des OET adressées à l'EOTA. L'EOTA s'engage également à employer un mécanisme de remboursement des OET plus réaliste et précis pour l'élaboration/la modification des DEE qui se fonde sur le travail réel investi dans chaque cas particulier.

4.2.2. Efficience externe

S'agissant du rapport coût-efficacité pour les fabricants ayant recours au soutien de l'EOTA, 22 fabricants questionnés au cours de l'étude sur 26 (tous des clients de l'EOTA) ont déclaré que les gains commerciaux l'emportent sur les coûts de conformité, dans une large ou très large mesure (dans le cas de 12 d'entre eux), dans une mesure moyenne (pour quatre d'entre eux) et dans une petite ou très petite mesure (pour quatre d'entre eux)³⁰. En général, les clients de l'EOTA considèrent que le délai d'adoption des DEE et de délivrance des ETE pourrait être réduit (selon leurs réponses, l'adoption des DEE prend en moyenne 16,3 mois), et se plaignent des «retards de mise sur le marché» en dépit des améliorations réalisées depuis l'époque de la DPC. Toutefois, la comparaison avec le temps nécessaire à l'élaboration d'une norme européenne harmonisée est très favorable.

Sur la base des données sur le chiffre d'affaires lié aux produits communiquées par neuf clients de l'EOTA, l'étude constate que les rendements financiers découlant des ventes de produits sur le marché intérieur l'emportent sur les coûts de conformité d'une ETE selon un rapport avantages/coûts de 443 sur 1. Ce calcul est basé sur le revenu global lié aux produits qui est estimé par les neuf fabricants à 157 millions d'EUR. Toutefois, la taille réduite de cet échantillon soulève de fortes réserves quant à la représentativité de tels résultats quantitatifs en l'absence d'autre preuve disponible.

En ce qui concerne les coûts totaux liés à l'obtention d'une ETE pour les fabricants, ils sont estimés, selon les estimations de l'étude, dans une fourchette comprise entre 40 000 EUR et 52 000 EUR³¹, le coût principal correspondant aux frais facturés par les OET situé entre 24 500 EUR et 36 000 EUR (avec deux entreprises indiquant des frais égaux ou supérieurs à 150 000 EUR)³².

Sur les 35 fabricants (tous des clients de l'EOTA) interrogés au cours de l'étude sur la question de savoir s'ils demanderaient encore une ETE dans l'avenir, 26 ont répondu de façon positive.

4.3 Pertinence

La pertinence concerne l'adéquation des objectifs de la voie de l'EOTA (ainsi que de l'EOTA et des OET) aux besoins des fabricants et du marché.

Bien que le RPC ne fasse pas expressément référence à l'innovation comme objectif de l'EOTA, la procédure relative aux DEE cible les produits innovants ou nouveaux qui, du fait de la durée des processus de normalisation, ne peuvent être couverts par des normes harmonisées. Les conventions de subvention de la Commission désignent la possibilité donnée aux fabricants d'apposer le marquage CE

³⁰ Les deux autres répondants n'ont pas précisé dans quelle mesure.

³¹ L'estimation la plus basse est basée sur l'échantillon des neuf entreprises ayant communiqué des données sur le chiffre d'affaires lié aux produits et l'estimation la plus élevée, sur les 45 entreprises questionnées.

³² Les autres coûts correspondent à l'audit en usine la première année (11 233 EUR en moyenne) et à la contribution des RH (entre 4 822 EUR et 6 944 EUR).

aux «produits de construction nouveaux et souvent innovants» comme étant un effet escompté de la procédure relative aux DEE. Conformément aux statuts de l'EOTA, ses missions incluent des activités plus larges concernant la «mise à disposition et l'utilisation de produits de construction ainsi que la facilitation de l'innovation dans la construction».

Selon l'étude d'accompagnement, les OET et leurs clients considèrent que l'EOTA est pertinente. En outre, ils estiment que, dans la mesure où la normalisation ne couvre pas tous les produits et n'est pas adaptée à ces derniers, l'approche de l'EOTA convient notamment aux produits nouveaux et réellement innovants, souvent présentés comme constituant le fondement des activités de l'EOTA. Sur les 26 OET questionnés sur la mesure dans laquelle les objectifs de l'EOTA ont répondu à leur besoin, 19 ont répondu «complètement» et quatre, «en majeure partie». Sur les 37 fabricants interrogés sur le même sujet, 20 ont répondu «complètement» et 11, «en majeure partie».

Toutefois, aucun élément probant n'a permis de démontrer l'impact éventuel de l'EOTA en matière d'innovation dans le secteur de la construction.

Toutes proportions gardées, la voie de l'EOTA ne couvre pas autant de produits de construction que la normalisation. Le nombre d'ETE délivrées est nettement inférieur au nombre de certificats délivrés sur la base de normes harmonisées pour la même période. Alors que 6 240 ETE ont été délivrées depuis le 31 décembre 2018, le nombre de certificats délivrés chaque année se compte en millions.

Encore une fois, la très grande majorité des DEE n'ont pas été établis pour des produits nouveaux et réellement innovants. Même les OET participant à l'étude ont émis des doutes quant au nombre de produits réellement innovants qu'ils estiment inférieur au 9 % de DEE générés à partir de produits «novateurs» plutôt que de documents remontant à l'époque de la DPC (DEE convertissant des ETAG ou des CUAP).

En réalité, les fabricants demandent le plus souvent une ETE pour apposer un marquage CE sur des produits couramment utilisés dans les travaux de construction et pour lesquels, bien qu'une norme harmonisée soit disponible, le fabricant souhaite déclarer une caractéristique essentielle ou un usage prévu non couvert(e) par la norme harmonisée. Par conséquent, la voie de l'EOTA pourrait être considérée comme un moyen pour les fabricants d'obtenir un avantage commercial en apposant un marquage CE sur leurs produits.

Comme relevé précédemment, la tendance consiste à élaborer de nouveaux DEE au lieu de modifier les DEE existants, ce qui se traduit par un certain nombre de DEE avec un champ d'application très proche. En conséquence, les produits sont mis sur le marché avec deux déclarations des performances fondées sur deux ETE (par exemple, parce qu'elles couvrent deux usages prévus différents), ce qui n'est certainement pas le but de la voie alternative de l'EOTA.

Pour finir, l'étude conclut que l'EOTA ne met pas suffisamment l'accent sur le soutien au marquage CE des produits innovants, en soulignant la nécessité de soutenir les OET et de fournir aux fabricants des orientations claires concernant les DEE et l'innovation par le biais des associations professionnelles européennes.

4.4 Cohérence

La présente section évalue la cohérence interne du système de l'EOTA et sa cohérence par rapport au système global du RPC.

L'EOTA soutient la coordination entre les OET et l'élaboration de DEE et d'ETE standards a particulièrement contribué à garantir la cohérence interne.

Toutefois, le niveau d'activité varie largement entre les OET et selon les conclusions de l'étude, la cohérence pourrait être améliorée en développant de meilleures pratiques. Comme relevé précédemment, le manque de coopération entre les OET favorise la prolifération injustifiée des DEE et des ETE, laquelle est préjudiciable pour la plupart des fabricants et déroutante pour les utilisateurs.

S'agissant de la cohérence interne par rapport au système global du RPC, la voie de l'EOTA complète les normes européennes harmonisées élaborées par le CEN. Néanmoins, un certain nombre de considérations supplémentaires doivent être prises en compte pour compléter cette analyse:

En premier lieu, des preuves circonstancielles indiquent que le recours étendu à l'EOTA résulte de la sous-performance de la voie principale de normalisation, notamment car la voie de l'EOTA contribue à combler le fossé causé par l'absence ou le caractère incomplet des normes exhaustivement harmonisées, en particulier pour les produits de construction représentant de petites parts de marché, ou pour les produits «non-standards», selon l'étude. Cette tendance semble être confirmée par l'augmentation continue du nombre de DEE et d'ETE et, en particulier, par le nombre parfois très important d'ETE délivrées sur la base d'un même DEE pour certains domaines de produits spécifiques.

En second lieu, l'une des principales raisons expliquant l'ouverture de cette voie alternative vers la normalisation était d'accélérer le délai de mise sur le marché des produits de construction innovants. L'utilisation prédominante de documents d'appui dont le contenu remonte à la DPC, la concentration des ETE dans un nombre limité de domaines de produits et le manque de produits innovants observé parmi ceux couverts par une ETE indiquent que la voie de l'EOTA n'est pas (ou seulement de façon très marginale) utilisée à cette fin.

Enfin, les DEE servant de base à un grand nombre d'ETE, lesquelles sont également opérationnelles sur le marché depuis longtemps (comme les ETAG et les DEE), témoignent d'une stabilité qui devrait conduire à examiner l'élaboration d'une norme harmonisée.

Dans l'étude d'accompagnement, sur les 26 OET interrogés sur la question de savoir si la conversion de DEE en normes harmonisées serait profitable, 12 ont répondu «non», quatre ont répondu «oui» et 10 ont répondu «je ne sais pas». Sur les 39 fabricants questionnés sur le même sujet, (tous des clients de l'EOTA et titulaires ou demandeurs d'une ETE), 11 ont répondu «oui», 12 ont répondu «non» et 16 ont répondu «je ne sais pas»³³.

4.5 Valeur ajoutée de l'Union

L'évaluation de la valeur ajoutée européenne de la voie de l'EOTA nécessite de déterminer si ses actions au niveau des États membres auraient pu produire des résultats et des effets similaires, voire meilleurs.

Selon l'étude, les OET reconnaissent généralement la valeur ajoutée de l'EOTA pour ses actions, même s'ils suggèrent que cette valeur ajoutée pourrait être augmentée par des gains en efficacité et en efficacité.

En ce qui concerne la valeur ajoutée européenne de la voie de l'EOTA pour le système du RPC, les fabricants questionnés aux fins de l'étude n'étaient pas en position de fournir des informations concluantes sur les coûts et les délais susceptibles de découler des procédures nationales alternatives. Toutefois, en l'absence de cette voie, la reconnaissance mutuelle s'appliquerait. Cela pourrait entraîner des retards et l'augmentation des coûts de commercialisation des produits de construction dans plusieurs États membres, compliquant de ce fait l'accès au marché intérieur. Le principal avantage de la voie de l'EOTA est la possibilité d'octroyer un marquage CE pour des produits, même en l'absence de normes harmonisées.

Les fabricants ont également mentionné des avantages inattendus pour le commerce extérieur où un marquage CE, qu'il soit basé sur des normes harmonisées ou des DEE, semble être considéré comme un label de qualité. C'est notamment le cas pour les fixations (domaine de produits 33) fabriquées en Europe dont les fabricants bénéficient d'un avantage concurrentiel sur leurs concurrents originaires de pays tiers.

³³ Voir l'étude, page 58.

Pour finir, certains ETAG ou DEE³⁴ ont été adoptés par plusieurs pays tiers en tant que réglementations techniques, ce qui donne aux sociétés européennes un avantage concurrentiel important sur le marché international.

5. Conclusions

En ce qui concerne les sept fonctions visées à l'article 31, paragraphe 4, du RPC qui sont abordées dans ce rapport, les données recueillies indiquent que toutes les fonctions sont remplies³⁵ et que le soutien financier de l'UE est justifié.

Pour la période analysée, la voie de l'EOTA a soutenu la transition de la DPC vers le RPC en offrant la flexibilité requise.

En dépit de ces éléments, une série de problèmes structurels ont également été détectés:

- La voie de l'EOTA est utilisée par un nombre limité de sociétés de fabrication de produits de construction. En outre, les activités de l'EOTA présentent une couverture très restreinte dans chacune des trois dimensions possibles (domaines de produits, distribution géographique et OET concernés) et rien n'indique que cette situation s'améliore.
- Alors que la voie des DEE visait principalement à faciliter et à accélérer la mise sur le marché de produits innovants, la très grande majorité des ETE ne concernent pas des produits innovants, mais des produits déjà sur le marché.
- De plus, des preuves circonstanciées indiquent clairement que la voie de l'EOTA a surtout profité de la sous-performance du système de normalisation. Certains DEE peuvent même être considérés comme des normes élaborées par d'autres moyens. Ceci est particulièrement manifeste dans le domaine des fixations où un ETAG (actuellement converti en DEE) a servi de base à 25 % des ETE.
- Les coûts d'élaboration des ETE sont élevés, de même que les frais facturés aux fabricants pour obtenir une ETE. Cette voie demeure coûteuse et n'est pas favorable aux PME.

Autres aspects à améliorer dans la gestion de l'EOTA:

- la concurrence entre les OET est limitée en raison de l'absence de transfert de savoir-faire en matière d'évaluation ou d'échange de meilleures pratiques, ce qui restreint quelque peu la participation d'un grand nombre d'OET;
- la coordination des procédures du fait de la prolifération des DEE et des ETE et de l'insuffisance des contrôles internes de la qualité des projets de DEE, aboutit à des processus de vérifications multiples entre la Commission et l'EOTA et contribue donc de manière substantielle aux retards dans l'adoption finale et la citation des DEE dans le Journal officiel.

Si une révision du RPC et du système d'harmonisation applicable aux produits de construction devait être proposée, il convient d'analyser en profondeur le rôle de l'EOTA et de la voie de l'EOTA dans le

³⁴ Par exemple, l'ETAG 001 sert de base à des spécifications techniques en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis d'Amérique et au Canada.

³⁵ L'EOTA n'a pas communiqué d'observations concernant un OET qui n'aurait pas exécuté ses tâches, mais rien n'indique qu'elle aurait dû de le faire.

cadre des spécifications techniques harmonisées au centre du RPC et de l'aligner sur les conclusions présentées dans l'évaluation du RPC³⁶.

³⁶Évaluation du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, SWD(2019) 1770.

Codes des domaines	Domaines de produits
1	Produits préfabriqués en béton de granulats courants, en béton de granulats légers ou en béton cellulaire autoclave aéré
2	Portes, fenêtres, volets, portails et quincailleries associées
3	Membranes, y compris kits sous forme de liquide appliqué (à des fins d'étanchéité ou de pare-vapeur)
4	Produits d'isolation thermique, kits/systèmes mixtes pour isolation
5	Appareils d'appui structuraux, goujons pour joints structuraux
6	Cheminées, conduits et produits spécifiques
7	Produits de gypse
8	Géotextiles, géomembranes et produits connexes
9	Murs-rideaux/revêtement mural extérieur/vitrages extérieurs collés
10	Équipements fixes de lutte contre l'incendie (avertisseurs d'incendie, détecteurs d'incendie, équipements fixes de lutte contre l'incendie, produits de lutte contre l'incendie et la fumée, et produits de protection en cas d'explosion)
11	Appareils sanitaires
12	Équipements fixes de circulation: matériel routier
13	Produits/éléments de bois de charpente et produits connexes
14	Panneaux et éléments à base de bois
15	Ciments, chaux de construction et autres liants hydrauliques
16	Aciers de ferrailage et de précontrainte pour béton (et produits connexes). Kits de mise en tension
17	Maçonnerie et produits connexes. Unités de maçonnerie, mortiers, produits connexes
18	Produits d'assainissement
19	Revêtements de sol.
20	Produits de construction métallique et produits connexes
21	Finitions intérieures et extérieures des murs et des plafonds. Kits de cloisonnement intérieur
22	Toitures, lanterneaux, lucarnes et produits connexes, kits de toiture
23	Produits pour la construction de routes
24	Granulats
25	Adhésifs utilisés dans la construction
26	Produits pour béton, mortier et coulis
27	Appareils de chauffage
28	Tuyaux, réservoirs et accessoires de tuyauterie n'entrant pas en contact avec l'eau destinée à la consommation humaine
29	Produits de construction en contact avec l'eau destinée à la consommation humaine
30	Verre plat, verre profilé et produits de verre moulé
31	Câbles d'alimentation, de commande et de communication
32	Mastics pour joints
33	Fixations
34	Kits, unités et éléments de construction préfabriqués
35	Produits de protection des structures contre le feu, compartimentages, calfeutrements et joints résistant au feu; Produits ignifugeants