

Avril 2016

Exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services

Acte législatif européen sur l'accessibilité

Analyse d'impact (SWD(2015)0264, SWD(2015)0265 (résumé)) d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, présentée par la Commission, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (COM(2015)0615)

Contexte

La présente note vise à fournir une première évaluation des forces et des faiblesses de l'analyse d'impact (AI) de la Commission européenne accompagnant la proposition susmentionnée, présentée le 12 décembre 2015 et transmise à la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen. À la suite de la ratification de la convention juridiquement contraignante des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ("la convention") par 25 États membres (au moment de la rédaction du présent document) et compte tenu, en particulier, de l'article 9 de la convention qui prévoit des mesures pour garantir l'accessibilité, l'initiative proposée a pour objectif d'harmoniser les législations des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité pour une série de produits et de services, ainsi que dans le domaine des marchés publics. Cette initiative a fait sa première apparition dans le programme de travail 2012 de la Commission, mais elle a ensuite été reportée à plusieurs reprises¹. La Commission a réaffirmé l'importance qu'elle attache à la question de l'accessibilité dans sa communication relative au programme de travail pour 2015². Tout au long de cette période, le Parlement européen a toujours été un fervent partisan d'un acte législatif européen sur l'accessibilité, appelant la Commission à présenter "une proposition ambitieuse"³.

On compte actuellement 80 millions de personnes handicapées dans l'Union européenne, un chiffre qui devrait passer à 120 millions d'ici à 2020 du fait de l'évolution démographique (AI, p. 10, note de bas de page 10). L'Union a fait état de son engagement durable en faveur du règlement de ce problème, puisqu'elle est officiellement devenue un membre régional de la convention en 2010 (avec effet à compter de janvier 2011). Les dispositions de la convention sont ainsi devenues partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. Depuis lors, l'Union a mis en place la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées, qui constitue un cadre global visant à promouvoir les droits des personnes handicapées et à anticiper l'application effective de

¹ Pour des informations générales sur l'adoption de la proposition, voir: Marie Leckerf, *The European Accessibility Act, Plenary At a Glance*, EPRS, 10 décembre 2015, disponible à l'adresse suivante (en anglais uniquement):

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572822/EPRS_ATA\(2015\)572822_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572822/EPRS_ATA(2015)572822_EN.pdf)

² COM(2011)0777, annexe au programme de travail de la Commission pour l'année 2012, vol. 2/2, p. 19, Bruxelles, 15.11.2011 et COM(2014)0910, Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 – Un nouvel élan, p. 9, Strasbourg, 16.12.2014.

³ Résolution du Parlement européen du 20 mai 2015 sur la liste de questions adoptée par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies à l'égard du rapport initial de l'Union européenne, P8_TA-(2015)0208.

la convention⁴, qui met en avant l'accessibilité aux biens et aux services comme l'une de ses huit priorités (AI, p. 10). En juin 2014, l'Union a présenté aux Nations unies son premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie pour la période 2011-2013. Dans sa réponse, datée d'août 2015, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies a exhorté l'Union à adopter un acte législatif européen sur l'accessibilité qui prévoirait "des dispositifs efficaces et accessibles d'exécution et de réclamation", conformément à l'article 9 de la convention⁵.

La proposition de directive adopte une approche axée sur le marché intérieur qui vise à encourager la concurrence entre les opérateurs économiques et la libre circulation des biens et services accessibles. L'harmonisation proposée des règles permettrait non seulement de remédier à la fragmentation législative actuelle et, partant, d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, mais aussi de contribuer à l'inclusion des personnes et des consommateurs handicapés dans la société (AI, p. 11). En tant que telle, la proposition de directive est en phase avec la stratégie Europe 2020, qui vise à promouvoir, entre autres, l'inclusion sociale et sera alignée sur le nouveau cadre législatif, qui constitue un cadre commun pour la législation d'harmonisation de l'Union sur les produits (AI, p. 57).

Énoncé du problème

L'analyse d'impact estime que le problème réside dans la fragmentation actuelle et future, dans l'ensemble des États membres, des exigences en matière d'accessibilité applicables aux biens et aux services mis sur le marché dans l'Union ainsi qu'au domaine des marchés publics. Selon l'analyse d'impact, la fragmentation actuelle du marché sera amplifiée par la mise en œuvre de la convention. Dans le domaine des marchés publics, en particulier, les directives révisées sur les marchés publics⁶ font de l'accessibilité une exigence obligatoire, mais elles ne précisent pas ce que signifie le terme "accessibilité" (AI, p. 14). La fragmentation nuit dès lors à la fois aux entreprises et aux consommateurs, et plus particulièrement aux personnes handicapées, ce qui justifie la nécessité d'une harmonisation. Premièrement, le manque de coordination entre les États membres entrave la concurrence et la libre circulation des biens et des services accessibles, dans la mesure où le commerce transfrontalier est entravé par l'insécurité juridique et le manque d'information des consommateurs sur l'accessibilité des biens et des services, ce qui rend les consommateurs peu enclins à procéder à des achats transfrontaliers ou les empêche de le faire. Ainsi, les entreprises passent à côté de possibilités de part de marché, tant sur le plan des exportations que sur le plan des consommateurs. Deuxièmement, les personnes handicapées sont exclues des avantages du marché intérieur en termes de prix, de choix et de qualité (AI, p. 17 et 18).

L'analyse d'impact concentre le champ d'application de l'initiative sur les biens et les services⁷, y compris dans le domaine des marchés publics, qui sont importants pour l'accessibilité et qui sont problématiques au sein du marché intérieur (AI, p. 15). Ces produits et services, principalement en lien avec le domaine du numérique, sont les suivants: les ordinateurs et systèmes d'exploitation; les services et équipements de télévision numérique; les services de téléphonie et équipements terminaux y afférents; les livres électroniques; les terminaux en libre-service; le commerce électronique; les services bancaires (en ce qui concerne les guichets de banque automatiques, les sites web et l'environnement bâti); les services de transport de personnes — transport aérien, ferroviaire, maritime, par autobus et par autocar (en ce qui concerne la billetterie, les bornes d'enregistrement, les sites web et l'environnement bâti); les prestations d'hôtellerie et de restauration (en ce qui concerne les sites

⁴ Anglmayer Irmgard, *Mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne – Évaluation de la mise en œuvre européenne, Analyse approfondie*, EPRS, février 2016, p.15, disponible à l'adresse suivante: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/536347/EPRS_IDA\(2016\)536347_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/536347/EPRS_IDA(2016)536347_EN.pdf).

⁵ Anglmayer Irmgard, *Mise en œuvre de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) par l'Union européenne*, p. 26. L'accessibilité figure parmi les trois domaines recensés par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies dans lesquels l'Union doit agir davantage (ibid., p. 19).

⁶ Voir note de bas de page 19 (AI, p. 14) sur lesdites directives: COM(2011)0895 et COM(2011)0896.

⁷ La liste finale a été obtenue après une évaluation approfondie de la législation en matière d'accessibilité dans neuf États membres (Allemagne, Espagne, France, Italie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Pologne et Royaume-Uni), qui représentent environ 80 % du PIB de l'Union et 77 % de sa population (AI, p. 15 et 16).

web et l'environnement bâti) (AI, p. 16 et 17)⁸. L'énoncé du problème est étayé par des exemples détaillés de la fragmentation de la législation applicable à ces biens et services, et est complété par l'annexe 6 de l'analyse d'impact.

Il est certes positif que l'analyse d'impact regorge d'exemples, qui témoignent de l'effort affiché d'expliquer et de justifier le raisonnement que la Commission a suivi dans le cadre de cette proposition, mais la présentation est assez longue et répétitive. Les mêmes exemples sont donnés dans différentes sections (voir, par exemple, les sites web, les terminaux en libre-service, l'environnement bâti et les ordinateurs, p. 19 et 20 et p. 21 à 42). Étant donné que *tous* les produits et services couverts par la proposition sont évalués en fonction de la situation actuelle et du scénario de référence (AI, p. 21 à 42), l'analyse est très détaillée. C'est sans doute pour cela que l'analyse d'impact ne fournit pas suffisamment d'éléments de preuve quant à la raison pour laquelle une approche fragmentée ne pourra que perdurer en dépit et à cause de la ratification de la convention. La partie sur le scénario de référence semble trop se consacrer à l'évaluation de la fragmentation actuelle de la législation au lieu d'analyser le risque de fragmentation future, de sorte que les explications données pour les difficultés rencontrées est toujours la même (à savoir qu'il y a un manque de coordination). En ce qui concerne la fragmentation future, l'analyse d'impact a souvent recours à des phrases telles que: sur la base de la situation législative actuelle décrite à l'annexe 6, il est estimé que 24 États membres auront adopté des exigences en matière d'accessibilité des services de médias audiovisuels et des équipements de télévision numérique dans l'Union d'ici à 2020 (AI, p. 25). Si cette estimation et cette analyse de risque avaient été expliquées plus en détail dans le corps du texte principal, et non à l'annexe 6, la thèse de l'énoncé du problème s'en serait trouvée renforcée.

En revanche, l'analyse législative réalisée dans le cadre de l'analyse d'impact n'a pas été menée en tenant compte de l'ampleur du problème, ce qui contraste avec le haut degré de détail précité. Aucune précision n'est apportée sur le nombre d'entreprises, de consommateurs et notamment de personnes handicapées (les bénéficiaires finaux principaux) qui sont affectés par le problème actuel ou qui le seront à long terme, ni sur la manière dont ils le sont. Mis à part les exemples législatifs exposés, rien n'indique véritablement que la fragmentation du marché, en tant que telle, présente un risque réel pour le fonctionnement du marché intérieur. En outre, l'analyse des causes (section 2.4) contenue dans l'analyse d'impact est loin d'être aussi longue et détaillée que sa présentation. En deux paragraphes succincts, l'analyse des causes semble simplement constituer une répétition de l'énoncé du problème: l'action des États membres dans le domaine de l'accessibilité et des accords internationaux qui imposent des obligations liées à l'accessibilité n'est pas coordonnée (AI, p. 42).

L'analyse d'impact met clairement en évidence la cohérence de la proposition avec l'évolution en cours dans le domaine de l'accessibilité à l'échelle internationale et européenne (notamment les demandes de normalisation adressées par la Commission aux organismes de normalisation européens et les évolutions aux États-Unis), ce qui permet de contextualiser la proposition.

Objectifs de la proposition législative

La proposition de la Commission poursuit les deux objectifs *généraux* suivants: i) améliorer le fonctionnement du marché intérieur pour des produits et services accessibles spécifiques, tout en répondant aux besoins des opérateurs économiques et des consommateurs; ii) contribuer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 dans le but de transformer l'Europe en une économie intelligente, durable et inclusive permettant d'atteindre des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion, ainsi qu'à la mise en œuvre de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées (AI, p. 52).

⁸ Les sites web du secteur privé et les prestations d'architecture ne figurent pas dans la liste à la page 16, mais sont pris en compte à la page 32 et à l'annexe 5 (p. 42) afin d'évaluer les aspects relatifs aux services en ligne et à l'environnement bâti du commerce électronique, des services bancaires, des transports ainsi que des prestations d'hôtellerie et de restauration (AI, p. 32). En effet, l'analyse d'impact part du principe que l'environnement bâti signifie les prestations d'architecture (AI, p. 47).

En vue d'atteindre ces objectifs généraux, l'analyse d'impact énonce ensuite les trois objectifs *spécifiques* suivants: i) réduire et prévenir les obstacles aux échanges transfrontaliers de certains biens et services, ainsi que dans le domaine des marchés publics; ii) accroître la concurrence dans le secteur des biens et des services sélectionnés et dans le domaine des marchés publics; iii) faciliter l'accès des consommateurs handicapés à une gamme plus large de produits et services accessibles à des prix concurrentiels (AI, p. 52). Enfin, l'analyse d'impact recense également deux objectifs *opérationnels*: i) définir des exigences communes en matière d'accessibilité applicables à des biens et services sélectionnés et aux marchés publics de l'Union concernant les biens et les services; ii) améliorer le contrôle de l'application des exigences en matière d'accessibilité (AI, p. 52).

Les objectifs dans leur ensemble sont clairs et cohérents avec le reste de l'analyse d'impact ainsi qu'avec les politiques de l'Union.

Éventail des solutions envisagées

Cinq solutions (un cadre horizontal de l'Union appliqué à tous les biens et les services; des exigences en matière d'accessibilité applicables à tous les sites web du secteur privé; l'autorégulation par les entreprises; une normalisation européenne volontaire uniquement; et un règlement de l'Union) ont été écartées, à juste titre semble-t-il, à un stade précoce du processus, principalement parce qu'elles étaient disproportionnées et ne permettaient pas de satisfaire les objectifs précités (AI, pp. 52 à 55). Les quatre solutions retenues sont les suivantes:

Solution 1: absence d'action à l'échelle de l'Union (scénario de référence). Le scénario de référence correspond à la situation législative attendue en matière d'accessibilité dans les États membres d'ici à 2020 (dans la mesure où c'est cette année-là qui marquera la fin du plan d'action de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées et de la stratégie Europe 2020).

Solution 2: recommandation de l'Union définissant des exigences communes en matière d'accessibilité applicables aux produits et services sélectionnés ainsi que dans le domaine des marchés publics. Cette solution aurait le même champ d'application que la directive décrite dans la solution 3, mais n'aurait pas force obligatoire.

Solution 3: directive de l'Union définissant des exigences communes en matière d'accessibilité applicables aux produits et services sélectionnés ainsi que dans le domaine des marchés publics – applicable aux États membres lorsqu'ils légifèrent sur l'accessibilité.

Solution 4: directive de l'Union définissant des exigences communes en matière d'accessibilité applicables aux produits et services sélectionnés ainsi que dans le domaine des marchés publics – applicable immédiatement à tous les États membres. Dans le cadre de cette solution, tous les États membres seraient tenus d'adopter une nouvelle législation, indépendamment du fait qu'ils aient ou non légiféré sur l'accessibilité. À l'inverse, dans le cadre de la solution 3, seuls les États membres qui légifèreront sur l'accessibilité ou qui l'ont déjà fait seront concernés.

La discussion qui suit immédiatement la présentation des solutions stratégiques se concentre exclusivement sur la justification du choix d'une directive, solution qui est présentée comme étant la plus efficace pour remédier aux problèmes actuels et futurs rencontrés dans le fonctionnement du marché intérieur (AI, p. 56). Cela semble révéler le type d'intervention que privilégie la Commission avant même que les incidences de toutes les solutions viables n'aient été évaluées. Dans le cadre des solutions 3 et 4, une directive supposerait la libre circulation des biens et des services. Elle dégagerait, en outre, les "exigences essentielles" applicables aux produits ou aux services en question et fournirait des informations sur la conception et les fonctionnalités qui permettraient de les rendre accessibles (AI, p. 57). L'analyse d'impact indique également qu'une directive serait notamment assortie: de normes harmonisées volontaires qui contiendraient d'autres spécifications techniques et assureraient une présomption de conformité avec les exigences essentielles de la directive visées par la

norme; d'actes d'exécution si nécessaire⁹, de la mise en place de règles communes en matière de surveillance du marché; et de la mise en place de règles relatives au marquage CE certifiant l'accessibilité (AI, p. 58 et 59). À cet égard, l'analyse d'impact aurait pu préciser si et de quelle manière le marquage CE sera différencié de son utilisation actuelle, qui sert à certifier la sécurité des biens de consommation, de manière à éviter tout risque de confusion pour les consommateurs.

Champ de l'analyse d'impact

L'analyse d'impact évalue toutes les solutions principalement sur le plan de leurs incidences économiques, à savoir les fourchettes estimatives des économies qui en découleraient en matière de conformité avec les diverses exigences nationales relatives à l'accessibilité par rapport au scénario de référence. L'analyse d'impact énonce clairement les hypothèses de base retenues pour ces calculs, en indiquant qu'une analyse de sensibilité a été effectuée et en présentant le détail de la méthodologie¹⁰. Le total des économies par rapport au scénario de référence s'élève à 4 milliards d'euros (20 % du coût de référence), à 10 milliards d'euros (50 % du coût de référence) et à 9 milliard d'euros (45 % du coût de référence) pour les solutions 2, 3 et 4 respectivement. La solution 4 permet des économies moindres que la solution 3 parce qu'elle imposerait des coûts aux entreprises dans les États membres dont on peut s'attendre qu'ils ne mettent pas en place immédiatement des exigences en matière d'accessibilité (AI, p. 70). En outre, l'analyse d'impact présente une analyse de la charge administrative, qui a pour objectif d'évaluer les coûts que constitue, pour les entreprises, la communication d'informations accessibles par bien et par service dans les différents scénarios, en se fondant sur l'hypothèse d'un salaire moyen de 18 euros par heure (AI, p. 73). Il n'apparaît pas clairement pourquoi seuls les deux chiffres spécifiques de 144 et 1 440 euros par entreprise sont cités (AI, p. 73 à 76). Par ailleurs, l'analyse aurait pu être plus disert quant au coût que représentera pour les entreprises et les États membres le fait de se conformer à des règles en matière d'accessibilité (surtout s'ils se conforment déjà à des règles nationales en vigueur en matière d'accessibilité). En l'état actuel des choses, les répercussions économiques sont analysées uniquement en termes d'économies.

Les incidences sociales sont examinées sous l'angle des droits fondamentaux et des effets sur les consommateurs âgés et handicapés. L'analyse d'impact tente d'analyser la manière complexe et composite dont ces droits pourraient être affectés en indiquant, par exemple, que l'article 26 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Intégration des personnes handicapées) connaîtra des répercussions positives, tandis que l'article 16 (Liberté d'entreprise) pourrait subir une incidence négative si les États membres adoptaient de nouvelles règles sur l'accessibilité (AI, annexe 9, p. 170 et 171). L'annexe 7, partie B, comporte une présentation plus détaillée des incidences sur différents groupes par bien et par service, ainsi que de plus amples informations sur la façon dont ils seraient affectés. Toutefois, le corps de l'analyse d'impact aurait été renforcé si ces nuances y avaient été incorporées, étant donné que l'analyse comporte une forte dimension économique. Les incidences sociales sont examinées sous un angle général, avec l'utilisation d'expressions telles que les personnes handicapées et âgées vont tirer avantage de l'harmonisation des exigences en matière d'accessibilité dans l'ensemble des États membres (AI, p. 70). Les répercussions environnementales – à savoir les effets résultant de l'intensification des échanges et des transports – sont à peine évoquées, puisqu'il est supposé qu'elles seront minimales (AI, p. 63). On ne voit pas clairement quelle méthode a été utilisée pour quantifier les incidences sociales et environnementales ou le niveau d'efficacité et d'efficacité sur une échelle de 0 à 5 en termes de variation par rapport à la ligne de référence (voir tableaux: AI, p. 65 à 71).

⁹ L'analyse d'impact indique que, dans tous les cas où les actes d'exécution seraient susceptibles d'avoir des incidences importantes, une analyse d'impact sera réalisée (AI, p. 59).

¹⁰ Voir AI, p. 60   62 et Annexe 7.

Subsidiarité / proportionnalité

L'analyse d'impact souligne les incidences qu'aurait la solution souhaitée (une directive) à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité (AI, p. 46 et 47), en indiquant que la directive proposée respecterait pleinement le principe de subsidiarité puisqu'elle se concentre uniquement sur les produits et services qui posent de toute évidence un problème important pour le marché unique. Le principe de proportionnalité est invoqué afin d'écarter trois solutions (AI, p. 52 à 55) et de justifier le choix d'une directive. L'acte législatif proposé comporterait des clauses de sauvegarde contre une charge disproportionnée: des modifications fondamentales du bien ou du service ne seraient pas nécessaires si elles n'étaient pas proportionnelles et la mise en conformité ne serait nécessaire que si elle ne faisait pas peser de charge disproportionnée sur l'opérateur économique concerné (AI, annexe 11, p. 184). Les opérateurs économiques eux-mêmes doivent être la première entité à déterminer si la charge est disproportionnée car la déclaration sur l'honneur est la procédure la moins contraignante (AI, p. 59, note de bas de page 138). Toutefois, il n'est pas clairement expliqué comment les opérateurs économiques doivent définir la notion de disproportionnalité (l'analyse d'impact ne décrit pas la "série de critères" à utiliser) ni comment les autorités administratives, les juridictions et les autorités de surveillance du marché seront associées au processus afin d'assurer une déclaration sur l'honneur efficace (AI, p. 59). En comparant les solutions 3 et 4, l'analyse d'impact permet de montrer que la solution 3 soutient au mieux le principe de proportionnalité, car elle serait moins intrusive pour les États membres: elle ne concernerait que les États membres qui ont légiféré ou qui décident de légiférer sur l'accessibilité, de sorte que la décision concernant le moment de légiférer sur l'accessibilité, comme le prévoit la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, soit laissée à leur discrétion (AI, p. 77 et 78).

L'analyse d'impact justifie clairement une action de l'Union du point de vue des traités et de la valeur ajoutée (AI, p. 45 à 51). Elle attire l'attention sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), qui confère à l'Union le droit d'agir pour améliorer les conditions d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne les biens et les services accessibles et qui permet une harmonisation à l'échelle de l'Union (AI, p. 45). L'action de l'Union est également soutenue par la Charte des droits fondamentaux afin de promouvoir "le droit à l'intégration des personnes handicapées" (article 26) (AI, p. 46). La nécessité et la valeur ajoutée d'une action de l'Union (AI, p. 47) auraient été mieux mises en évidence par une évaluation de l'ampleur du problème.

Aucun parlement national n'a émis d'avis motivé avant l'échéance du 3 février 2016.

Incidences sur le budget ou les finances publiques

L'exposé des motifs de la proposition souligne que celle-ci a une incidence budgétaire très limitée liée aux coûts opérationnels et administratifs.¹¹ Le résumé de l'analyse d'impact ne prévoit aucune incidence significative sur les budgets nationaux et les administrations (AI, p. 6), bien que celle-ci ne soit pas évaluée dans l'analyse d'impact en tant que telle.

Test PME / compétitivité

L'analyse d'impact a montré que l'exclusion des PME du champ d'application de l'initiative compromettrait l'objectif d'une plus grande harmonisation, étant donné qu'il est impossible de traiter différemment des biens et des services en fonction de l'entreprise qui les produit/fournit (AI, p. 76). Par conséquent, l'analyse d'impact a effectué un "test PME" fondé sur une enquête du panel PME réalisée entre avril et juillet 2012, afin de comprendre les problèmes du point de vue des opérateurs économiques. La consultation ciblée est partie du point de vue que, en raison de leur taille, les PME seraient touchées de manière disproportionnée par une fragmentation et, par conséquent, bénéficieraient fortement de l'harmonisation du marché intérieur. L'analyse

¹¹ Proposition de directive, COM(2015)0615, p. 12.

d'impact fournit de bons éléments de justification à cet égard et présente la répartition des résultats à la fois dans le corps du texte (p. 9 et p. 76) et à l'annexe 11.

Seuls 32 % des répondants opèrent dans plusieurs États membres, 16 % d'entre eux ayant été confrontés à des règles d'accessibilité différentes dans d'autres États membres (AI, p. 9). Cela montre que, même si la moitié d'entre eux est susceptible de rencontrer des problèmes de fragmentation, le nombre de répondants pouvant rapporter des problèmes plus concrets découlant de cette situation était limité. En outre, une analyse quantitative des coûts et avantages ne semble pas avoir été réalisée. Une telle analyse aurait renforcé l'argument selon lequel, même si les coûts que les PME doivent supporter pour se conformer à l'exigence d'accessibilité peuvent être plus lourds pour les PME, des règles communes au niveau de l'Union faciliteraient l'entrée des PME sur de nouveaux marchés dans d'autres États membres (AI, annexe 11, p. 183). L'analyse d'impact envisage des mesures d'atténuation visant à alléger la charge qui pèse sur les PME et les microentreprises en raison de l'harmonisation, en veillant à ce que les clauses de sauvegarde susmentionnées (voir la section "Subsidiarité / proportionnalité" de la présente évaluation) s'appliquent également à ces entreprises (AI, annexe 11, p. 184, et article 12 de la proposition).

Simplification et autres conséquences réglementaires

La proposition ne modifie pas la réglementation en vigueur. Elle vise plutôt à simplifier la législation en matière d'accessibilité pour les opérateurs économiques afin de leur permettre de vendre leurs produits et leurs services plus aisément dans l'ensemble des États membres. La proposition harmonise la réglementation en conformité avec le cadre de l'Union pour la législation d'harmonisation relative aux produits, le nouveau cadre législatif.

Qualité des données, de la recherche et de l'analyse

L'analyse d'impact s'appuie sur un large éventail d'études¹², ainsi que sur une expertise externe, notamment de Deloitte (ci-après "l'étude de Deloitte") et du réseau d'études européen d'experts dans le domaine du handicap (ANED).¹³ Elle se fonde, dans une large mesure, sur une étude externe réalisée par Deloitte, qui a évalué la législation générale et spécifique en matière d'accessibilité¹⁴, mené des entretiens avec les opérateurs économiques et effectué l'analyse économique. L'analyse d'impact présente les données et les recherches de manière complète et détaillée. Cependant, étant donné le niveau de détail (document de plus de 300 pages, annexes comprises), l'analyse d'impact n'est paradoxalement pas totalement accessible au lecteur. Il n'est pas clairement expliqué de quelle manière le nombre d'États membres qui auront mis en place des exigences d'accessibilité par produit et par service d'ici à 2020 a été calculé pour le scénario de référence. Il est estimé, par exemple, que, pour les ordinateurs et les systèmes d'exploitation, ce nombre sera de six États membres d'ici à 2020 (AI, p. 23). L'annexe 6 est davantage axée sur une évaluation législative très détaillée de chaque produit et de chaque service, réaffirmant qu'il y aura une fragmentation du marché, plutôt que sur l'explication de la méthode, qui ne ressort clairement que pour certains biens et après plusieurs lectures.¹⁵ L'annexe 7, partie B, est plus utile à la compréhension de certaines prévisions de départ, car elle résume de manière succincte, sous forme de tableau, les points figurant à l'annexe 6. Par conséquent, il n'est pas toujours facile de trouver les

¹² La liste complète des études consultées figure à l'annexe 1 de l'analyse d'impact.

¹³ Voir: le rapport de l'ANED sur l'application de la législation en matière d'accessibilité de 2012 et l'étude sur les incidences socioéconomiques des nouvelles mesures destinées à améliorer l'accessibilité des produits et des services pour les personnes handicapées, effectuée par Deloitte en partenariat avec Technosite pour la Commission européenne, DG Justice, direction des droits fondamentaux et de la citoyenneté, unité D.3 "Droits des personnes handicapées".

¹⁴ Deloitte a analysé la situation générale de l'accessibilité dans l'Union et dans certains autres pays clés, et a examiné en détail la législation en matière d'accessibilité dans neuf États membres qui représentent 80 % du PIB de l'Union et 77 % de sa population (AI, p. 8). Cette étude examine la nature et l'ampleur du problème dans les domaines des TIC, de l'environnement bâti et des transports. L'analyse d'impact ne contient pas le lien vers l'étude.

¹⁵ L'annexe 6 indique que, sur un échantillon de neuf États membres, des exigences d'accessibilité sont en place dans deux États membres (AI, p. 22) pour les ordinateurs et les systèmes d'exploitation. Il est indiqué, dans l'annexe 7, partie B, qu'entre 2 et 27 États membres devraient adopter des exigences d'accessibilité d'ici à 2020. Ainsi, il apparaît clairement que i) la taille de l'échantillon de 9 est multiplié par 3 pour atteindre 27; et, par conséquent, ii) 2 est multiplié par 3 pour atteindre 6. Néanmoins, cela n'est pas évident dans le cas, par exemple mais pas uniquement, de la téléphonie (AI, annexe 6, p. 9).

informations importantes dans l'analyse d'impact, ce qui est rendu encore plus difficile par une numérotation des pages commençant à zéro dans chacune des trois parties de l'analyse d'impact. Cela contraste avec l'annexe 5, qui explique clairement la méthode utilisée pour établir la liste finale des produits et des services (elle inclut un examen préliminaire des domaines couverts par la convention et la législation de l'Union, suivi des consultations des parties prenantes et des analyses qualitatives et quantitatives) et reconnaît également certaines limitations (la Commission a voulu compenser un comptage automatique des mots dans l'analyse quantitative de la consultation publique par une analyse qualitative fondée sur les contacts avec les parties prenantes (AI, annexe 5, p.37 et 38)).

Les données utilisées dans l'analyse d'impact sont relativement anciennes, sans doute du fait que la proposition était prévue pour 2012 avant d'être reportée: le rapport de l'ANED, la consultation publique et l'enquête du panel PME datent tous de 2012 et l'étude de Deloitte, largement utilisée, est fondée sur des données de marché de 2011 (AI, p. 8 et 21). Il aurait été utile de savoir si ces données ont été réexaminées depuis lors, notamment parce que les produits et les services couverts par l'initiative se rapportent principalement à la sphère numérique, secteur qui évolue très rapidement.

Les pages 77 et 78 présentent une analyse complète des solutions envisageables. Finalement, une directive (solutions 3 et 4) est privilégiée par rapport à la solution 2 (une recommandation), car elle permettrait de s'assurer que les exigences en matière d'accessibilité seraient mises en œuvre. L'analyse d'impact ne montre pas de préférence entre les deux scénarios impliquant une directive, mais met clairement en balance les incidences positives et négatives: la solution 3 permettrait de faire (peut-être uniquement dans l'immédiat) des économies plus importantes, de réduire les frais administratifs et de mieux respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité. En revanche, la solution 4 favoriserait d'importantes économies, assurerait une plus grande efficacité et serait plus bénéfique sur le plan social.

Consultation des parties prenantes

La Commission a mené des consultations assez larges sur cette question, bien que, comme indiqué ci-dessus, le processus de consultation ne soit pas très récent. Tout d'abord, une consultation publique s'est tenue entre décembre 2011 et février 2012: 821 réponses étaient valides, dont 648 émanant de citoyens et 173 d'organisations des secteurs public et privé (AI, p. 8). En outre, une réunion de haut niveau intitulée "Croissance et accessibilité" s'est tenue le 3 décembre 2013 et a rassemblé des dirigeants d'entreprises représentant des secteurs tels que les TIC, les transports, les services d'hôtellerie et de restauration et les éditeurs, ainsi que des représentants d'organismes européens actifs dans les domaines de la normalisation, du handicap et du "vieillessement" (AI, p. 9). Une enquête Eurobaromètre sur l'accessibilité a été réalisée entre le 15 et le 17 mars 2012 dans le cadre de 25 516 entretiens téléphoniques afin de comprendre le point de vue des citoyens sur l'accessibilité dans leur État membre¹⁶ ainsi que dans l'Union européenne (AI, annexe 2, p. 7). Enfin, la Commission a effectué une consultation ciblée des PME (enquête du panel PME) entre avril et juillet 2012 (AI, p. 9).

Le détail des questions posées aux parties prenantes et des résultats par catégorie de partie prenante est présenté, de manière très pertinente, à l'annexe 2. Toutefois, il n'est pas précisé clairement quelles parties prenantes ont été consultées en particulier sur la définition du problème ou, de manière générale, sur la question de l'accessibilité et les domaines prioritaires, ainsi que sur les solutions envisageables. Néanmoins, la liste finale des domaines prioritaires correspond largement aux préférences des parties prenantes (AI, annexe 2, p. 25), l'information, la communication, l'environnement bâti et les transports constituant les principales catégories de la liste (AI, annexe 5, p. 40 à 42). Il est principalement ressorti de ces consultations que l'objectif de la proposition de rendre les produits et les services plus accessibles recueille un soutien général. Il aurait été intéressant de présenter les résultats de la réunion de haut niveau à l'annexe 2, étant donné qu'elle a apporté une contribution complémentaire à d'éventuelles mesures visant à rendre les biens et les services plus

¹⁶ L'enquête Eurobaromètre a été réalisée sur la base d'échantillons de citoyens de l'Union représentatifs au niveau national (âgés de 15 ans et plus) dans 27 États membres. La taille de l'échantillon cible national était de 1 000 entretiens (AI, annexe 2, p. 7).

accessibles en Europe (AI, p. 9). La présentation du point de vue des parties prenantes tout au long de l'analyse d'impact constitue un point positif de ce document, bien qu'il ne soit pas toujours ventilé par catégorie (voir notamment AI, p. 58). À cet égard, il n'est pas précisé comment les points de vue des citoyens handicapés (en tant que bénéficiaires finals de la proposition) ont été évalués, et ces points de vue ne sont pas bien représentés dans l'ensemble de l'analyse d'impact.

Suivi et évaluation

L'analyse d'impact recense des indicateurs et des procédures de suivi et d'évaluation. En ce qui concerne ces dernières, la Commission vise, entre autres, à tenir des réunions afin de suivre la mise en œuvre, de diffuser les meilleures pratiques et de fournir des orientations aux États membres et aux opérateurs économiques (AI, p. 79). L'analyse d'impact aurait pu examiner le rôle des autorités de surveillance du marché dans le suivi du processus, dans le respect de la législation et, en particulier, dans l'imposition de sanctions. L'analyse d'impact présente des indicateurs visant à vérifier si les objectifs ont été atteints, allant des plaintes et des affaires en justice aux actes juridiques de l'Union, parmi lesquels il est fait référence à l'acte européen sur l'accessibilité (AI, p. 80). Il aurait été préférable que l'analyse d'impact explicite certaines des préoccupations des parties prenantes, selon lesquelles les sous-déclarations pourraient constituer un problème, étant donné que les procédures de plainte ne sont pas harmonisées dans l'ensemble des États membres et que les recours en justice sont longs et coûteux.

L'analyse d'impact mentionne une approche progressive en matière de mise en œuvre, assortie de différents délais pour différents aspects de la proposition (AI, p. 59), alors que la proposition prévoit l'application de toutes les mesures six ans après son entrée en vigueur¹⁷. L'analyse d'impact prévoit que la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre cinq ans après l'entrée en application de la directive, puis tous les cinq ans, obligation qui figure également dans la proposition¹⁸.

Comité d'analyse d'impact de la Commission

Le comité d'analyse d'impact de la Commission (CAI) a émis un premier avis négatif en mai 2013, demandant une nouvelle soumission de l'analyse. Un avis positif a ensuite été publié en juillet 2013 et l'analyse d'impact semble avoir pris en considération la plupart des recommandations du CAI. Le document contient une description claire des modifications apportées à la suite des recommandations du CAI (AI, p. 7). Toutefois, dans l'état actuel des choses, l'analyse d'impact ne tient pas suffisamment compte de l'avis du CAI, selon lequel la définition du problème n'apporte pas suffisamment d'éléments pour prouver que la fragmentation constitue un risque pour le marché intérieur. En outre, comme indiqué ci-dessus, il convient de mieux évaluer les coûts supplémentaires que pourraient devoir supporter les entreprises et les États membres qui ont déjà adopté des exigences en matière d'accessibilité (et les conséquences en termes de proportionnalité). Ces deux problèmes ont été relevés par le CAI dans son premier avis négatif.

Cohérence entre la proposition législative de la Commission et l'analyse d'impact

D'une manière générale, la proposition législative de la Commission suit largement les recommandations de l'analyse d'impact. Toutefois, il semble exister une disparité en ce qui concerne l'environnement bâti, qui est présenté, dans l'analyse d'impact, comme un domaine devant être couvert par les États membres lorsque ceux-ci légifèrent sur l'accessibilité (AI, annexe 2, p. 25); or, la proposition législative laisse entendre que l'harmonisation dans ce domaine est facultative pour les États membres¹⁹. Les services d'hôtellerie et de restauration (en termes d'accessibilité des sites web et de l'environnement bâti (AI, p. 38)) figurent également

¹⁷ Exposé des motifs, p. 11 et article 27.

¹⁸ Article 28.

¹⁹ Article 3, paragraphe 10.

dans l'analyse d'impact dans la liste des services à couvrir (AI, p. 17), mais sont complètement absents de la proposition (articles 1 et 3, respectivement).

Conclusions

Alors que des efforts considérables ont manifestement été déployés pour élaborer ce rapport et présenter les informations de manière transparente, la longueur et le niveau de détail du document ne favorisent pas toujours une analyse claire de la définition du problème et une explication précise de la méthode utilisée. Bien que la Commission ait procédé à une large consultation sur la question de l'accessibilité et eu recours à des compétences externes, les données utilisées semblent relativement anciennes. En outre, les points de vue des citoyens handicapés, qui sont censés être les principaux bénéficiaires finals de la proposition, ne sont pas exposés de manière explicite et auraient peut-être pu être mieux pris en considération tout au long de l'analyse d'impact. Il aurait été intéressant de réaliser une étude plus détaillée des aspects sociaux afin de contrebalancer l'analyse largement économique, en dépit de l'importante dimension "marché intérieur" de la proposition.

La présente note, élaborée par l'unité Évaluation de l'impact ex ante à l'intention de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen, vise à déterminer si l'analyse d'impact respecte les principaux critères établis dans les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact et les autres paramètres définis par le Parlement dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.

Vous pouvez contacter l'unité Évaluation de l'impact ex ante en envoyant un courriel à l'adresse suivante: EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en avril 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016.

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

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)