COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.2.2008
SEC(2008) 243

-

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

décision du Parlement européen et du Conseil

instituant un programme communautaire pluriannuel visant à protéger les enfants lors de l'utilisation de l'internet et d'autres technologies de communication (2009-2013)

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT ET DE L'ÉVALUATION EX ANTE

{COM(2008) 106 final}
{SEC(2008) 242}

1. Historique

Le but général du nouveau programme envisagé est de promouvoir une utilisation plus sûre de l'internet et d'autres technologies de communication (ci-après dénommées «*technologies en ligne*»), en particulier par les enfants.

1.1. État de la situation: l'action de la Commission

Au niveau politique, la Commission a réussi à conforter la place des questions liées au développement d'un internet plus sûr dans les plans de l'UE et des États membres, grâce à une activité de fond qui a débuté en 1996. Deux programmes, le plan d'action pour un internet plus sûr (1999-2004) et le programme Safer Internet *plus* (2005-2008) sont venus compléter cette activité. La prévoyance dont la Commission a fait preuve en analysant, à un stade précoce du développement de l'internet, les risques auxquels sont exposés les enfants dans l'environnement en ligne, a été largement reconnue.

Parmi les principales réalisations figurent le lancement de lignes directes nationales et le développement de nœuds de sensibilisation dans la quasi-totalité des États membres de l'UE[1]. D'après une enquête, le niveau moyen de sensibilisation de la population a augmenté au cours des années. Les événements dont le retentissement est le plus fort sont les journées pour un internet plus sûr qui se déroulent chaque année, et qui enregistrent des taux de participation en forte progression.

Les **initiatives d'autorégulation** dont la Commission a été l'instigatrice ont connu un succès considérable et ont permis de parvenir à un niveau de sensibilisation très élevé des fournisseurs de services[2].

1.2. État de la situation: la législation

Une exposition à des contenus et des comportements illicites, ou à des contenus et comportements préjudiciables, bien que licites, peut entraîner des risques pour l'enfant. L'UE (et le Conseil de l'Europe) ont fixé certaines normes paneuropéennes, en clarifiant les aspects juridiques par diverses recommandations et directives concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine, le commerce électronique, la vie privée et les communications électroniques, et les images pédopornographiques.

La liste des mesures législatives couvre d'une manière appropriée la problématique de la protection des enfants en ligne. Par conséquent, l'analyse d'impact **n'examine pas la nécessité de nouvelles mesures législatives**. Elle se penche sur les moyens de compléter, **sans faire double emploi**, les mesures déjà adoptées au moyen d'instruments législatifs. Le nouveau programme envisagé est orienté vers l'action.

1.3. Leçons tirées de l'expérience

---

[1] Rapport d'évaluation final du plan d'action pour un internet plus sûr (2003-2004), IDATE, mai 2006, p. 23.

[2] Rapport d'évaluation final du plan d'action pour un internet plus sûr (2003-2004), IDATE, mai 2006, p. 26.

Les programmes précédents ont été évalués à plusieurs reprises par des experts indépendants, qui ont formulé des recommandations spécifiques. D'autres recommandations ont été tirées de trois enquêtes Eurobaromètre. Il a été tenu compte de ces enseignements pour la définition des objectifs exposés ci-dessous.

2. Procédure et consultation des parties intéressées

La Commission a lancé une consultation des parties intéressées, sous la forme d'une consultation publique en ligne qui s'est déroulée du 12 avril au 7 juin 2007, et a été suivie du Forum pour un internet plus sûr 2007 (à Luxembourg, les 20 et 21 juin 2007).

La **consultation publique en ligne** a été structurée autour de trois thèmes:

- lutte contre les contenus illicites
- lutte contre les contenus préjudiciables
- contenus produits par les utilisateurs et communications en ligne.

Le Forum pour un internet plus sûr est un cadre de discussion européen qui réunit des représentants de l'industrie, des autorités policières et judiciaires, des organisations de protection de l'enfance et des décideurs politiques, afin de partager expériences et connaissances. Le Forum 2007 a eu comme thème principal les risques spécifiques pour l'enfant liés à l'utilisation des technologies en ligne.

Au cours de la procédure d'analyse d'impact, la DG chef de file a bénéficié du concours d'un **groupe de pilotage** composé de membres des services de la Commission qui s'occupent de domaines connexes et de questions juridiques, procédurales et budgétaires.

3. Définition du problème

3.1. Analyse du problème

Le développement rapide de l'internet et d'autres technologies d'information et de communication a donné naissance à un secteur économique entièrement nouveau. Bien que la contribution de celui-ci à la croissance économique en Europe soit considérable, il présente aussi un côté négatif susceptible de nuire gravement aux plus vulnérables – les enfants.

En tant qu'utilisateurs des technologies en ligne, les enfants et les adolescents peuvent jouer les rôles de récepteurs, participants et acteurs dans l'environnement en ligne. En tant que **récepteurs**, ils peuvent être exposés à des contenus que l'on peut qualifier de préjudiciables pour eux, et qui peuvent leur occasionner des traumatismes profonds ou les inciter à causer du tort à eux-mêmes ou à d'autres. En tant que **participants**, ils entrent en communication avec d'autres utilisateurs de l'environnement en ligne, y compris des abuseurs potentiels qui se servent des technologies en ligne en vue de cibler des enfants

(pratiques de manipulation psychologique). En tant qu'**acteurs**, les enfants produisent des contenus en déployant leur créativité, et peuvent nuire à d'autres en recourant au harcèlement et aux injures.

Les nouvelles technologiques comprennent des ordinateurs dont la puissance de traitement et la capacité de stockage sont en augmentation constante, des connexions à haut débit qui permettent la distribution de contenu multimédia, comme la vidéo, et les téléphones cellulaires dernier cri de la 3e génération. L'évolution que connaît l'environnement en ligne débouchera sur de nouvelles utilisations des technologies et sur de nouveaux risques pour les enfants.

Les technologies, les réseaux de communication, les médias, les contenus, les services et les équipements connaîtront une convergence numérique de plus en plus marquée. Les utilisateurs seront ainsi en mesure d'interagir entre des plateformes différentes et pourront accéder à l'internet à partir d'équipements divers; les enfants seront donc vulnérables via un plus grand nombre de points d'accès. Certains changements marquants dans l'usage des technologies en ligne ont déjà créé des situations à risques nouvelles et dangereuses pour les enfants. Les sites de socialisation, par exemple, combinent différentes fonctionnalités qui nécessitaient précédemment des accès distincts. Les enfants en font un usage intensif et sont confrontés à une série de nouvelles situations à risques.

Le volume des contenus distribués augmente et leurs types se diversifient. Les technologies en ligne sont de plus en plus utilisées, notamment par les enfants. On observe une augmentation du **matériel pédopornographique**, et les moyens de diffusion en ligne semblent se diversifier. L'internet est devenu l'un des principaux canaux de distribution.

Les outils techniques constituent un élément indispensable d'une politique multiforme de sécurité de l'internet. Les entreprises du secteur sont des acteurs importants dans le domaine de la sécurité en ligne des enfants; les systèmes d'autorégulation, par exemple, semblent un moyen prometteur de réduire le volume de contenus illicites et l'accès à ceux-ci.

Un élément clé de toute politique dans ce domaine doit inévitablement être de donner aux enfants les moyens d'assurer leur propre sécurité. Il faut que la sensibilisation et l'éducation à la sécurité sur l'internet dans l'UE deviennent plus efficaces et systématiques.

Il existe un déficit perceptible de faits, chiffres et statistiques comparables à l'échelle de l'UE. Dans les cas où des connaissances existent, elles ne sont pas consolidées au niveau de l'UE. Les enquêtes en cours à l'échelon des États membres ne sont pas coordonnées au sein de l'UE. Plusieurs problèmes n'ont pas encore fait l'objet de recherches jusqu'ici. Pour concevoir des stratégies, il est nécessaire de mieux comprendre les points de vue spécifiques des enfants sur la manière dont ils pratiquent les technologies en ligne et la manière dont ils perçoivent et gèrent les risques.

3.2. Risques spécifiques pour les enfants et les adolescents

Les risques auxquels les enfants peuvent être exposés lorsqu'ils naviguent en ligne ou

utilisent des téléphones mobiles dépendent du type d'activités qu'ils pratiquent. Ces risques incluent l'exposition à des contenus préjudiciables, l'incitation à adopter des comportements inappropriés, préjudiciables ou risqués, la divulgation d'informations à caractère personnel, le harcèlement en ligne, la publicité et des dépenses élevées, des risques pour la sécurité, l'évaluation inadéquate de sources d'information, des téléchargements constituant une infraction au droit d'auteur, les pratiques de manipulation psychologique, les risques spécifiques liés à l'utilisation des téléphones mobiles, risques sanitaires, addiction, etc. L'aspect le plus grave est celui du matériel pédopornographique diffusé et commercialisé au moyen des technologies en ligne.

3.3. Qui est concerné? Les groupes cibles

Le principal groupe cible du programme proposé sera celui des enfants et des adolescents. Toutefois, le programme doit aussi tenir compte d'autres catégories, à savoir:

- les parents, gardiens, enseignants
- les pouvoirs publics
- l'industrie
- les organisations non gouvernementales
- les universités et instituts de recherche.

4. Objectifs

Objectif général

Le nouveau programme envisagé a comme **objectif général** de mieux protéger les enfants des risques qui peuvent survenir lorsqu'ils utilisent les technologies en ligne. L'initiative envisagée aura **quatre objectifs spécifiques**:

(1) réduire le volume de contenus illicites et s'attaquer aux comportements préjudiciables en ligne

(2) promouvoir un environnement en ligne plus sûr

(3) sensibiliser le public

(4) établir une base de connaissances.

En outre, des **objectifs opérationnels** précisent une série d'objectifs (quantitatifs) qui devraient faciliter la réalisation des objectifs ci-dessus.

5. Options stratégiques

5.1. Formulation d'options stratégiques

Les services de la Commission ont envisagé quatre options:

- **Option 1:** Pas de changements – poursuite des activités dans ce domaine telles qu'elles sont prévues dans le programme Safer Internet *plus* 2005–2008 sans aucune modification. Il s'agit du **scénario de référence**.

- **Option 2:** Modification – adaptation du champ des activités actuelles et ajout de nouvelles activités afin de traiter les nouveaux risques et d'obtenir une meilleure efficacité.

- **Option 3:** Ralentissement – réduction de l'ampleur des activités.

- **Option 4:** Arrêt – cessation complète des activités.

5.2. Analyse de l'impact des options stratégiques

Les options stratégiques ont été évaluées par rapport au scénario de référence (option 1) sur la base des critères suivants:

- incidences sociales

- incidences économiques

- coûts pour les administrations publiques

- degré de cohérence avec les objectifs stratégiques

- valeur ajoutée et respect du principe de subsidiarité

- faisabilité.

5.2.1. Option 1: Pas de changements

Cette option (scénario de référence) viserait à assurer la continuité de l'acquis mis en place au titre des programmes précédents.

L'option 1 est viable et aurait des incidences considérables, notamment de nature sociale, étant donné qu'elle maintiendrait un instrument important pour réduire les risques auxquels sont exposés les enfants en ligne. Toutefois, elle présenterait aussi des lacunes lorsqu'il s'agirait de faire face à des utilisations et à des comportements en évolution et nouveaux. Au niveau opérationnel, des stratégies supplémentaires de lutte contre ces nouveaux risques devront être élaborées et mises en œuvre. L'option 1 ne couvre pas suffisamment cet aspect.

5.2.2. Option 2: Adaptation du champ d'application

Cette option impliquerait de poursuivre le développement d'une stratégie cohérente de lutte contre les effets préjudiciables des technologies en ligne à l'échelle de l'UE, selon deux axes principaux: continuer les activités mises sur pied dans le cadre des programmes précédents et concevoir de nouvelles stratégies améliorées pour faire face aux évolutions futures, comprenant des actions préventives et à un stade précoce.

En comparaison avec le scénario de référence, l'option 2 permettrait de lutter contre les effets préjudiciables des technologies en ligne plus efficacement, étant donné qu'elle favoriserait une meilleure adaptation des mesures à l'évolution de l'environnement, le défi n'étant pas statique mais dynamique. Pour être véritablement efficace, la future politique doit assurer la continuité des structures et des actions qui ont été mises sur pied avec succès, tout en créant de nouvelles stratégies pour contrer les phénomènes et scénarios de risques émergents. De nouvelles orientations non prévues dans le scénario de référence sont nécessaires.

Il ressort de la consultation publique qu'un grand nombre de problèmes liés à l'évolution des modes d'utilisation des technologies en ligne ne sont pas encore bien analysés. Un élargissement de la base de connaissances est nécessaire pour mettre au point des stratégies de lutte efficaces. L'option 2 prend en compte ce besoin.

5.2.3. Option 3: Ralentissement

Cette option impliquerait le maintien d'un noyau d'activités mises sur pied dans le passé et qui ont prouvé leur efficacité. Toutefois, l'échelle des activités serait réduite et le budget de référence amputé de 40 %. Aucune nouvelle initiative ne serait prise.

L'option 3 est faisable et aurait, avec une forte probabilité, des effets au niveau opérationnel. Elle contribuerait à réduire les risques en ligne pour les enfants en assurant l'existence de mécanismes de signalement des contenus illicites en ligne par le public, et de mécanismes de sensibilisation. L'option 3 ne représente toutefois qu'une solution minimale. Elle ne déboucherait sur aucune action supplémentaire et ne permettrait pas de relever les nouveaux défis. Sous un angle positif, on peut escompter à long terme une limitation des accès aux contenus illicites, compte tenu de la tendance à une efficacité accrue dans la lutte contre ce phénomène; d'autre part, on peut s'attendre que la distribution de contenus illicites emprunte de plus en plus d'autres canaux (communication poste-à-poste, téléphones mobiles 3G, etc.). Ce phénomène imposerait des actions que l'option 3 ne permet pas d'envisager.

5.2.4. Option 4: Arrêt

Mettre fin au financement d'activités dans le domaine de la sécurité d'utilisation des technologies en ligne signifierait que plus aucune action horizontale générale ne serait adoptée dans ce domaine par la Commission, et qu'aucune politique active ne serait plus menée à l'échelon de l'UE dans ce domaine. Cette option ne semble pas viable; en effet, une approche passive aurait probablement des incidences négatives sur l'ampleur des risques auxquels les enfants sont confrontés dans l'utilisation des technologies en ligne. Tout recul dans le traitement de ces risques aboutirait à une situation qui laisserait la porte

ouverte aux activités préjudiciables et illicites. Les incidences négatives potentielles à long terme seraient considérables.

Pour maintenir le niveau de sensibilité du public à la sécurité des enfants sur l'internet, que le programme précédent a permis de renforcer, des efforts constants seraient requis, sans quoi la dynamique créée serait perdue et les efforts antérieurs seraient compromis.

6. Comparaison des options stratégiques

Les options stratégiques sont comparées sur la base de quatre critères d'impact social et de quatre critères d'impact économique. La combinaison de ces critères permet de cerner l'option qui offrirait le meilleur rapport entre les impacts sociaux et les effets économiques. Une note est attribuée pour les différents critères en regard de chaque option.

Le résultat de cette évaluation est le suivant:

Niveau d'impact positif	**Note obtenue**[3]	**Option**
Impact le plus élevé	29	Option 2 adaptation du champ d'application
	24 (scénario de référence)	Option 1 pas de changement
	21	Option 3 ralentissement
Impact le plus faible	16	Option 4 arrêt

À la suite de l'analyse, la **préférence** a été donnée à l'**option 2**, en tant que stratégie qui répond le mieux aux objectifs définis par l'analyse d'impact, tout en affichant le **meilleur rapport entre impacts sociaux et impacts économiques**.

La consultation publique a mis en lumière un soutien indéniable à cette solution, étant donné que les parties intéressées étaient presque unanimes à préconiser le maintien et le renforcement des actions **et** la formulation de nouvelles mesures. Les répondants ont clairement précisé les nouveaux besoins à prendre en compte dans le futur programme. Leurs recommandations portent largement sur les nouveaux risques qui se profilent pour les enfants et sur les actions correspondantes. C'est au moyen de l'option 2 que ces recommandations seront le mieux suivies.

7. Proposition d'un nouveau programme

Le choix définitif, celui de l'option 2, consiste en une stratégie cohérente fondée sur les principes de *continuité* (renforcer les réalisations des initiatives précédentes en tirant les

[3] Les notes possibles vont de 0 à 48 points.

leçons du passé) et d'amélioration (faire face à de nouvelles menaces, mieux comprendre l'évolution des comportements existants et les nouvelles menaces, assurer et amplifier la valeur ajoutée européenne, élargir le rayonnement international).

7.1. Valeur ajoutée européenne et principe de subsidiarité

La Communauté stimulera les bonnes pratiques dans les États membres en fournissant des conseils et en soutenant les activités d'étude comparative et de mise en réseau à l'échelon européen et en enrichissant la base de connaissances. Les activités nationales contribueront à un «effet multiplicateur» en vue de mieux diffuser les bonnes pratiques. La réutilisation d'outils, méthodes, stratégies et technologies éprouvés, ou l'accès à des données actualisées à l'échelon européen, renforceront l'efficacité et le rapport coût-efficacité des acteurs à l'échelon des États membres.

Le programme vise à maximiser les synergies avec les activités nationales grâce à la mise en réseau et aux initiatives de l'UE. Les activités proposées reposent en partie sur les résultats obtenus dans le cadre d'actions antérieures, et compléteront les actions lancées au titre d'autres programmes et initiatives de l'UE (à savoir «prévenir et combattre la criminalité», «Jeunesse en action», Daphné III) afin d'éviter les doubles emplois et d'obtenir un impact maximal.

7.2. Structure du nouveau programme

La politique concrète qui sera menée aura pour objectif général la promotion d'une utilisation plus sûre des technologies en ligne, notamment par les enfants, et peut être répartie entre quatre actions principales poursuivant les objectifs généraux définis ci-dessus:

- Action 1: réduire le volume de contenus illicites et s'attaquer aux comportements préjudiciables en ligne
- Action 2: promouvoir un environnement en ligne plus sûr
- Action 3: sensibiliser le public
- Action 4: établir une base de connaissances.

8. Rapport coût-efficacité

Justification du coût de l'action proposée

D'un point de vue financier, le programme envisagé reste modeste. Le budget global prévu, d'un montant de 55 millions d'euros, correspond à un budget annuel de 11 millions d'euros.

Coût-efficacité du mécanisme de financement

Le programme sera mis en œuvre au moyen d'actions indirectes – appels de propositions et appels d'offres le cas échéant – et comprendra des activités internationales. L'analyse a démontré que les mêmes résultats ne peuvent être atteints à moindres frais.

9. Contrôle et évaluation

La mise en œuvre et le contrôle du programme seront la responsabilité d'agents de la Commission. Le contrôle du programme sera permanent et comprendra deux évaluations par des contractants externes et la présentation d'informations recueillies directement auprès des bénéficiaires, qui présenteront des rapports à intervalles réguliers, respectant les critères des indicateurs de performance.