

Bruxelles, le 3.12.2012
SWD(2012) 402 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document:

Proposition de directive

**du Parlement européen et du Conseil relative à l'accessibilité des sites web d'organismes
du secteur public**

{ COM(2012) 721 final }
{ SWD(2012) 401 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document:

Proposition de directive

du Parlement européen et du Conseil relative à l'accessibilité des sites web d'organismes du secteur public

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le résumé de l'analyse d'impact réalisée en amont de la proposition relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne l'accessibilité du web.

La plupart des États membres ont élaboré leurs propres politiques et spécifications en matière d'accessibilité du web sur la base des règles pour l'accessibilité des contenus web (WCAG) établies par la WAI (Web Accessibility Initiative) du W3C (World Wide Web Consortium), ce qui a entraîné une fragmentation du marché du développement de sites web. L'harmonisation des spécifications relatives à l'accessibilité du web pour un ensemble de services fondamentaux du secteur public constituerait une étape importante dans la résolution du problème de la fragmentation et de l'incertitude qui règnent sur ce marché, ce qui permettrait de générer des avantages pour les pouvoirs publics et la population, et d'élargir et d'améliorer le marché de l'accessibilité du web.

Définitions et contexte

Les technologies de l'information et des communications en général, et l'internet en particulier, comptent parmi les principaux moteurs de la croissance économique.

L'accessibilité du web est garantie par un ensemble de principes et de techniques à respecter lors de la conception de sites web afin de rendre leur contenu accessible à tous les utilisateurs, et notamment à ceux qui sont atteints d'un handicap¹. Il existe des lignes directrices internationalement reconnues et technologiquement neutres pour la conception de sites web et de contenus accessibles, à savoir les critères de succès et les exigences de conformité de niveau AA de la version 2.0 des règles pour l'accessibilité des contenus web (WCAG 2.0) établies par le Consortium World Wide Web (World Wide Web Consortium, W3C). Une norme européenne concernant l'accessibilité du web sur la base de ces règles est en cours d'élaboration dans le cadre du mandat M/376 de la Commission européenne.

¹ Conformément à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, on entend par «personnes handicapées» des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

L'accessibilité du web revêt une grande importance pour les organismes du secteur public car elle leur permet d'élargir leur champ d'action et de s'acquitter de leurs missions de service public. Le nombre de sites web des pouvoirs publics (environ 380 500 dans l'UE) et de sites web du secteur public (environ 761 000 dans l'UE) est en augmentation rapide. Si l'accessibilité du web présente un avantage pour tous les utilisateurs, elle est, en revanche, indispensable pour les personnes handicapées (qui représentent 15 % de la population de l'UE, soit 80 millions de personnes)².

Le marché de l'accessibilité du web comprend toutes les parties décrites comme étant des développeurs de sites web: professionnels et entreprises spécialisés dans la conception de l'architecture technique et du contenu de pages web, parties développant des logiciels permettant de créer et d'implémenter des pages web, et entreprises fournissant des services de conseil et dispensant des formations en développement de sites web. Dans l'UE, le potentiel de croissance de ce marché est toujours très élevé étant donné que moins de 10 % des sites web respectent les règles WGAC 2.0. Selon les estimations, le marché de l'accessibilité du web dans l'UE représente 2 milliards d'EUR mais moins de 10 % de son potentiel est réalisé. L'harmonisation permettra d'améliorer les conditions du marché, de créer des emplois, de faire baisser les coûts de l'accessibilité du web et de rendre les sites web plus accessibles, soit un gain sur les trois tableaux pour les pouvoirs publics, les entreprises et la population.

2. CONTEXTE POLITIQUE, QUESTIONS DE PROCEDURE ET CONSULTATION

Un grand nombre d'États membres (21) ont déjà pris des mesures en matière d'accessibilité du web. D'autres suivront vraisemblablement leur exemple car la plupart des États membres ont ratifié la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Il existe néanmoins des différences considérables et manifestes en ce qui concerne les approches législatives de chaque État membre.

De nombreuses initiatives politiques ont trait à l'accessibilité du web, parmi lesquelles la stratégie européenne en faveur des personnes handicapées pour 2010-2020 (accessibilité des TIC); le plan d'action européen 2011-2015 pour l'administration en ligne (Exploiter les TIC pour promouvoir une administration intelligente, durable et innovante); ou encore la stratégie numérique pour l'Europe (la Commission propose de garantir l'accessibilité totale des sites web du secteur public au plus tard en 2015). Les programmes de financement de l'UE (7^e PC, PIC) soutiennent les activités de R&D relatives à des solutions technologiques dans le domaine de l'accessibilité du web. Le mandat de normalisation M/376 de la Commission (en vue de définir des exigences fonctionnelles d'accessibilité applicables aux produits et services associés aux TIC et aux contenus en ligne, destinées aux procédures de passation des marchés publics) et la révision des directives sur les marchés publics auront aussi pour effet de stimuler l'accessibilité du web.

De nombreuses consultations publiques et études analytiques ont été menées auprès des parties prenantes concernées, y compris des représentants des États membres, des entreprises et de la société civile, pour déterminer les problèmes et les besoins.

² Voir le site web du Forum européen des personnes handicapées: http://www.edf-feph.org/Page_Generale.asp?DocID=12534.

Un comité de pilotage de l'analyse d'impact, présidé par la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (ancienne direction générale de la société de l'information et des médias), a été mis en place avec une large représentation des services de la Commission, parmi lesquels: le service juridique, le secrétariat général, les directions générales Communication, Affaires économiques et financières, Emploi, affaires sociales et inclusion, Entreprises et industrie, Eurostat, Santé et consommateurs, Informatique, Marché intérieur et services, et Justice. Ils ont eu pour mission d'examiner et de débattre les aspects et perspectives pertinents en ce qui concerne la proposition de directive ci-jointe.

Des projets du rapport d'analyse d'impact ont été présentés au comité d'analyses d'impact. Les réponses aux recommandations formulées par ledit comité figurent dans la version finale de ce rapport.

3. DEFINITION DU PROBLEME

Malgré dix ans d'actions politiques volontaires de l'UE dans le domaine de l'accessibilité du web, parmi lesquelles des conclusions du Conseil, des résolutions du Parlement, des communications de la Commission et des déclarations ministérielles, aucun progrès satisfaisant n'a été accompli. Le problème trouve son origine dans la fragmentation et l'incertitude qui règnent sur le marché. **Le marché intérieur de l'accessibilité du web ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait. Les développeurs de sites web** voient leurs activités transnationales entravées par des coûts de production supplémentaires. Les entreprises, et notamment les PME, n'ont pas les connaissances et les capacités nécessaires pour faire face à toutes les spécifications et procédures, ce qui entrave la concurrence et la croissance économique. Les offres de prestation de services que reçoivent **les propriétaires de sites web** sont moins nombreuses et plus onéreuses. **Les utilisateurs** peuvent être confrontés à des navigateurs web, des lecteurs d'écran ou d'autres technologies d'assistance qui ne sont pas interopérables, avec pour conséquence que leurs expériences peuvent être différentes et déstabilisantes selon les pays. Il existe par ailleurs un risque d'exclusion sociale croissante pour les personnes présentant des limitations fonctionnelles, y compris les personnes handicapées.

Les États membres ne peuvent pas bénéficier du partage de leurs expériences en matière d'adaptation aux évolutions sociétales et technologiques.

Le seul moyen de réduire la fragmentation et l'incertitude qui règnent sur le marché de l'accessibilité du web est d'**harmoniser, à l'échelle de l'UE, les exigences relatives à l'accessibilité du web**. Une harmonisation de ce type permettrait d'honorer les engagements politiques existants et garantirait l'efficacité des efforts de normalisation déployés aux niveaux européen et international en faveur de l'accessibilité (mandat M/376 et nouvelle norme ISO/CEI 40500, par exemple), du futur acte législatif européen sur l'accessibilité et des directives révisées sur les marchés publics. La proposition pourrait se limiter aux **sites web du secteur public**, car cela pourrait déjà créer un marché de taille respectable pour les développeurs de sites web.

Puisque les États membres ne peuvent assurer la réalisation d'un marché unique de l'accessibilité du web, l'Union suggère d'adopter des mesures, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sur la base juridique de **l'article 114, paragraphe 1**, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que la Commission arrête «les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et

administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

C'est le moment d'agir. En effet, une intervention modérée aujourd'hui peut dispenser de prendre des mesures correctives de grande envergure dans l'avenir.

4. OBJECTIFS

Parmi les **objectifs généraux** figurent l'amélioration du marché intérieur pour les produits et services associés à l'accessibilité du web, et l'augmentation du nombre de sites web accessibles. Au nombre des **objectifs spécifiques**, on peut citer l'harmonisation des exigences pour une liste minimale de types de sites web du secteur public et la promotion de l'accessibilité du web pour des sites du secteur public ne figurant pas sur cette liste. Le principal **objectif opérationnel** consiste à garantir l'accessibilité totale de tous les sites web du secteur public figurant sur la liste en question au plus tard en 2015.

5. OPTIONS STRATEGIQUES

Conformément à la **stratégie numérique pour l'Europe**³, la Commission devait «présenter en 2011, après examen des options envisageables, des propositions visant à garantir que les sites web du secteur public (et ceux qui fournissent des services fondamentaux aux citoyens) soient pleinement accessibles au plus tard en 2015».

Trois options ont été recensées:

1 — *Scénario de base* («aucune action supplémentaire»)

2 — *Une recommandation* («approche non contraignante»)

Cette option consiste en l'adoption d'une recommandation établissant une approche commune pour l'accessibilité du web, et notamment pour la mise en œuvre des règles pour l'accessibilité des contenus web (WCAG 2.0 niveau AA) pour une liste minimale de types de sites web du secteur public.

3 — *Mesure juridiquement contraignante*

Une mesure juridiquement contraignante, en vue de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne l'accessibilité du web, définit les règles à suivre pour rendre accessibles les sites web du secteur public figurant sur une liste minimale, conformément à des exigences harmonisées en la matière. Les États membres restent libres d'étendre les dispositions ainsi rapprochées à d'autres types de sites web du secteur public. La proposition définit les exigences communes pour l'accessibilité du web et la reconnaissance et le renvoi à des normes pertinentes. Elle suit l'approche habituelle en matière de normalisation, basée sur la présomption de conformité, et est conforme à l'approche modernisée en matière de normes TIC.

³

<https://ec.europa.eu/digital-agenda/>.

Les États membres devront avoir mis en place leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives le 30 juin 2014 au plus tard et leurs mesures doivent être appliquées le 31 décembre 2015 au plus tard. Ils devront participer, par l'intermédiaire de leurs organismes de normalisation et des comités et plateformes compétents, à l'élaboration d'une norme harmonisée pour l'accessibilité du web et à la définition de la méthode de contrôle et des dispositions relatives à la transmission des rapports. Les États membres devront par ailleurs promouvoir l'accessibilité du web en général et coopérer avec les représentants des entreprises et de la société civile pour échanger les meilleures pratiques et passer en revue les nouveautés dans le domaine.

En raison de sa flexibilité, une directive est l'instrument approprié. Elle permettrait de tenir compte du fait que certains États membres disposent déjà d'une législation en la matière. De plus, les États membres pourraient étendre la liste minimale de types de sites web et organiser la mise en œuvre (traitement des plaintes, par exemple) selon leur convenance.

Un règlement serait directement applicable et permettrait probablement d'honorer les engagements inscrits dans la stratégie numérique pour l'Europe dans les délais, mais les développeurs de sites web devraient toutefois supporter des coûts importants de mise en conformité, même s'ils n'exerçaient leurs activités que dans leur pays.

5.1. Options différées ou rejetées

Des organisations de la société civile telles que l'AGE, l'ANEC, l'UEA⁴ et le FEPH⁵ ont demandé que le champ d'application soit étendu à d'autres sites web pertinents (ceux fournissant des services fondamentaux aux citoyens, par exemple). Cette sous-option a été différée en raison du fait que le champ d'application s'étendrait alors au secteur privé, dont les spécificités sont différentes. Il est par ailleurs déjà envisagé que ce domaine relève de l'acte législatif européen sur l'accessibilité, qui est en cours de préparation.

Trois options supplémentaires ont été envisagées mais elles ont été rejetées soit parce qu'elles ne permettaient pas de s'attaquer au problème de la fragmentation du marché, soit parce qu'elles pouvaient remettre en cause le principe de proportionnalité ou encore parce qu'elles se traduisaient par une charge administrative considérable. Elles prévoyaient, respectivement, une mesure juridiquement contraignante fondée sur l'article 19 du TFUE (lutte contre la discrimination), l'utilisation de la législation sur les marchés publics et l'extension de la proposition aux systèmes auteurs ou aux technologies d'assistance.

6. ANALYSE DES IMPACTS

6.1. Option 1: scénario de base (maintien du statu quo)

La poursuite d'une faible coordination de l'UE aurait un impact limité: lenteur des progrès en matière d'accessibilité du web et nouvelles mesures nationales entraînant une fragmentation encore plus importante.

⁴ Union européenne des aveugles.

⁵ Forum européen des personnes handicapées.

Impacts économiques: les développeurs de sites web seraient toujours confrontés à d'importantes barrières à l'entrée pour la vente transnationale de produits et services, et à une demande intérieure en diminution. Les administrations publiques ne pourraient pas bénéficier d'offres plus intéressantes et des avantages que le partage de leurs approches serait susceptible de leur procurer. Elles ne seraient pas non plus en mesure de bénéficier d'une mise en ligne des informations et services hors ligne.

Impact social: «exclusion numérique» persistante des personnes n'étant pas en mesure de profiter des ressources en ligne (pour l'employabilité, par exemple).

Impact politique: cette option compromettrait l'efficacité de la prestation de services et la responsabilité sociale et ne permettrait pas d'honorer les engagements pris, tels que ceux inscrits dans la stratégie numérique pour l'Europe.

6.2. Option 2: adoption d'une recommandation («approche non contraignante»)

L'impact d'une recommandation dépend de la volonté des États membres. Une recommandation ne permet pas de garantir que le problème de la fragmentation sera traité. Les études réalisées et les consultations menées jusqu'à présent montrent que cette approche n'a pas permis, au cours des dix dernières années, de résoudre les problèmes ni d'en supprimer les causes.

Impacts économiques: les développeurs de sites web pourraient encore être confrontés à une fragmentation du marché intérieur. Si l'ensemble des États membres approuvait sans réserve la recommandation, les bénéfices nets seraient comparables à ceux décrits au point 6.3.

Impacts sociaux: selon toute vraisemblance, «exclusion numérique» persistante des personnes n'étant pas en mesure de profiter des ressources en ligne (pour la recherche d'un emploi, par exemple).

Impacts politiques/en termes de réputation: risques comparables à ceux de l'option 1.

6.3. Option 3: mesure législative fondée sur le marché intérieur

Impacts économiques

En ce qui concerne les six États membres **qui n'ont encore adopté aucune mesure en matière d'accessibilité du web**, si leur taux d'accessibilité des sites web du secteur public était nul, ils devraient investir entre 37 et 88 millions d'EUR pour atteindre une conformité de 100 %. Les dépenses annuelles sont estimées à 41 millions d'EUR, dans l'hypothèse où un tiers des sites web concernés serait redéveloppé et où les deux autres tiers feraient l'objet d'une maintenance et d'un contrôle de leur accessibilité.

En ce qui concerne les 21 États membres **qui possèdent des mesures en matière d'accessibilité du web**, les investissements supplémentaires sont minimes étant donné que les sites web du secteur public concernés relèvent de la réglementation nationale en vigueur. La mesure proposée permettra d'accélérer la mise en œuvre et de diminuer les prix, tout en établissant un calendrier de livraison précis. Les pays qui respectent les règles WCAG 1.0 (comme, par exemple, le Royaume-Uni) feraient des économies étant donné que le (re)développement de sites web selon les règles WCAG 2.0 coûte environ 8 % de moins. Pour les États membres qui respectent les règles WCAG 2.0 (ou leurs variantes), les prix finiraient

par baisser en raison de l'intensification de la concurrence et de la diminution du prix des outils d'accessibilité du web.

Les procédures relatives à la transmission de rapports, en vue d'assurer un contrôle commun et de faire respecter les obligations en matière d'information, coûteraient environ 1,65 million d'EUR.

Il faudrait investir entre 260 et 560 millions d'EUR pour atteindre, dans un délai d'un an et pour l'ensemble de l'UE, une conformité de 100 % des sites web concernés. L'extension du marché et la diminution du prix de mise sur le marché des services associés à l'accessibilité du web permettraient aux **fournisseurs de ces services** de bénéficier d'économies d'échelle.

En s'adressant à une plus large population, les **pouvoirs publics pourraient engranger des avantages économiques** considérables. Le tableau 1 ci-dessous présente les coûts et les bénéfices d'une mise en conformité complète, dans un délai d'un an et après une intervention de l'UE. Dans ce cas, les bénéfices sont supérieurs aux coûts, que ce soit pour l'estimation élevée ou pour l'estimation basse. L'impact serait encore plus significatif si la période s'étalait sur trois ou cinq ans.

| Personnes handicapées | Estimation basse (sites simples) | Estimation élevée (sites plus complexes) | Bénéfices | Coûts | Coûts |
|--------------------------|----------------------------------|--|---|----------------------------------|--|
| Taux de conformité, en % | Bénéfices nets | Bénéfices nets | Services fondamentaux du secteur public | Estimation basse (sites simples) | Estimation élevée (sites plus complexes) |
| 100 | 487 327 060 | 191 147 305 | 747 750 307 | 260 423 247 | 556 603 002 |
| 75 | 300 389 484 | 4 209 728 | 560 812 730 | 260 423 247 | 556 603 002 |
| 50 | 113 451 907 | -182 727 849 | 373 875 153 | 260 423 247 | 556 603 002 |
| 25 | -73 485 670 | -369 665 425 | 186 937 577 | 260 423 247 | 556 603 002 |
| 5 | -223 035 731 | -519 215 487 | 37 387 515 | 260 423 247 | 556 603 002 |

Tableau 1: calcul des bénéfices nets d'une mise en conformité complète aux règles WCAG 2.0 dans l'UE des 27.

Le tableau 2 contient une estimation des coûts et des bénéfices d'une mise en conformité complète, dans un délai de trois ans, des services fondamentaux du secteur public dans les six États membres qui n'ont encore adopté aucune mesure en matière d'accessibilité du web.

| Groupe cible (personnes handicapées) | Estimation basse (sites simples) | Estimation élevée (sites plus complexes) | Bénéfices | Coûts | Coûts |
|--------------------------------------|----------------------------------|--|----------------------------------|---------------|----------------------|
| Taux de conformité, en % | Bénéfices nets | Bénéfices nets | Services fondamentaux du secteur | Sites simples | Sites plus complexes |

| | | | public | | |
|-----|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| 100 | 31 502 980 | 14 597 479 | 43 780 725 | 12 277 745 | 29 183 246 |
| 75 | 20 557 798 | 3 652 298 | 32 835 544 | 12 277 745 | 29 183 246 |
| 50 | 9 612 617 | -7 292 883 | 21 890 362 | 12 277 745 | 29 183 246 |
| 25 | -1 332 564 | -18 238 064 | 10 945 181 | 12 277 745 | 29 183 246 |
| 5 | -10 088 709 | -26 994 209 | 2 189 036 | 12 277 745 | 29 183 246 |

Tableau 2: coûts de mise en conformité complète dans les six États membres de l'UE qui n'ont encore adopté aucune mesure en matière d'accessibilité du web.

La possibilité pour les **développeurs de sites web** d'accroître leurs économies d'échelle et de faire des offres de prestation de services attrayantes sur des marchés adjacents leur permettrait de tirer des **avantages économiques considérables**. Cette mesure pourrait déclencher une **série de retombées positives** pour d'autres sites web d'organismes du secteur public.

Impacts sociaux et analyse de sensibilité: amélioration des possibilités de participation économique et sociale pour de nombreux citoyens, notamment les personnes âgées et les personnes présentant des limitations fonctionnelles. Amélioration des perspectives d'emploi dans toute l'Europe pour les experts en accessibilité du web atteints d'un handicap.

Les impacts financiers s'élèveraient à 400 millions d'EUR pour chaque augmentation de 1 % du taux de participation au marché du travail, à 30 millions d'EUR en termes de gain de temps pour chaque augmentation de 1 % du taux d'accès en ligne, et à 300 millions d'EUR pour chaque augmentation de 10 % du volume des ventes en ligne.

7. OPTION PRIVILEGIEE

L'option 3 est la solution privilégiée.

8. SUIVI ET EVALUATION

Les États membres devront assurer un contrôle permanent de la conformité des sites web concernés aux prescriptions en matière d'accessibilité du web. La Commission, de concert avec les États membres, définira une méthode commune, qui sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les États membres devront soumettre un rapport annuel sur l'échantillonnage des sites web concernés et sur les résultats de leurs activités de contrôle. Les rapports des États membres devraient également comporter des informations sur leurs décisions relatives à une éventuelle extension de la liste minimale de types de sites web du secteur public, ainsi que sur toute autre mesure supplémentaire.

8.1. Évaluations prospectives

La Commission examinera l'application de la directive ci-jointe dans un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur.