

Bruxelles, le 2.12.2015  
SWD(2015) 265 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 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) 615 final }

{ SWD(2015) 264 final }

{ SWD(2015) 266 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 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**

## 1. ÉNONCE DU PROBLEME

À l'heure actuelle, les exigences nationales en matière d'accessibilité applicables à des produits et services spécifiques diffèrent d'un État membre à l'autre, parfois même à l'intérieur d'un État membre (lorsqu'il y a des exigences en matière d'accessibilité à l'échelle régionale/locale). Cette disparité conduit à une fragmentation du marché unique, qui fait peser une charge accrue sur les entreprises souhaitant mettre des produits et des services accessibles à la disposition des consommateurs. Les exigences nationales en matière d'accessibilité diffèrent du point de vue de leur champ d'application (à quoi et à qui elles s'appliquent), de leur degré de précision et de leurs aspects techniques. Ces champs d'application différents signifient également que, pour des produits ou services déterminés, certains États membres peuvent avoir fixé des règles détaillées, tandis que d'autres n'en ont fixé aucune.

**Les divergences actuelles entre les législations nationales risquent de se multiplier à l'avenir** étant donné que les États membres se sont engagés à appliquer les dispositions générales de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, à laquelle l'Union européenne est également partie. Les États membres appliquent ces dispositions de différentes manières à l'échelle nationale. **Actuellement, les législations nationales relatives à l'accessibilité des produits et services ne font l'objet d'aucune coordination à l'échelle de l'UE. Il n'existe notamment aucune définition commune de la manière dont il convient de rendre les produits et services accessibles.** L'obligation prévue dans quelques dispositions législatives de l'UE de rendre certains produits ou services accessibles implique que les États membres vont définir des exigences en matière d'accessibilité pour s'acquitter de cette obligation et, en l'absence d'action coordonnée, les stratégies et les exigences risquent de varier.

Les opérateurs économiques qui souhaiteraient vendre leurs produits ou services dans d'autres États membres peuvent avoir à supporter des coûts supplémentaires engendrés par la nécessité de comprendre les diverses règles applicables et, plus significativement, d'adapter leur produit/service afin qu'il réponde aux exigences d'un marché national, voire régional, particulier. Cela les empêche de tirer le meilleur parti des économies d'échelle et de profiter pleinement de la taille du marché unique. Les produits et services destinés à un nombre limité de consommateurs sont plus chers étant donné que les opérateurs économiques ne peuvent pas tirer avantage de grands marchés, qui leur permettraient d'absorber les frais fixes engendrés par les éléments d'accessibilité. Les coûts liés à l'adaptation des produits ou services à des exigences nationales différentes peuvent être particulièrement difficiles à supporter pour les petites et moyennes entreprises (PME).

La plupart des problèmes signalés concernaient l'environnement bâti, **les transports et les TIC, y compris le web**. Ces domaines sont essentiels du point de vue de l'accessibilité des services. Sur la base d'un examen reflétant les compétences de l'UE, et suivant une méthode décrite plus en détail dans l'analyse d'impact, **une liste des priorités a été établie. Celle-ci recense les produits et services ayant le plus besoin d'être assortis d'éléments d'accessibilité**, dans des domaines où les divergences entre les législations sont les plus nombreuses et où la fragmentation du marché est la plus grande, ou pour lesquels la probabilité que ces problèmes surviennent est très forte, entraînant des risques importants pour le fonctionnement du marché unique:

- **ordinateurs et systèmes d'exploitation;**
- **services et équipements de télévision numérique;**
- **services de téléphonie et équipements terminaux y afférents;**

- **livres électroniques;**
- **terminaux en libre-service**, y compris guichets de banque automatiques, distributeurs automatiques de titres de transport et bornes d'enregistrement;
- **commerce électronique;**
- **services bancaires;**
- **services de transport de voyageurs** aérien, ferroviaire, maritime, par autobus et par autocar;
- **services d'hôtellerie et de restauration.**

L'absence de coordination à l'échelle de l'UE sur la manière d'exécuter les obligations en matière d'accessibilité dans des domaines tels que les **marchés publics ou les Fonds structurels et d'investissement européens** est également un problème. La situation actuelle décourage les entreprises de participer à des marchés publics transfrontières. **Des études récentes montrent qu'il n'y a actuellement que très peu de marchés publics transfrontières** et que la disparité des exigences légales nationales et la diversité des pratiques utilisées par les pouvoirs adjudicateurs, y compris en ce qui concerne l'accessibilité, constituent une entrave aux marchés publics transfrontières. Cette situation peut créer de l'incertitude chez les entreprises européennes quant à ce qui est véritablement exigé par le pouvoir adjudicateur et à la manière de rivaliser avec d'autres entreprises offrant des produits et services similaires.

**Les divergences entre les législations relatives à l'accessibilité et les problèmes qui en découlent pour le marché unique, dans des domaines tels que les marchés publics et les Fonds structurels et d'investissement européens, devraient se multiplier.** Si les exigences en matière d'accessibilité sont devenues obligatoires dans les nouveaux cadres européens, la législation pertinente de l'UE ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par le terme «accessibilité» ni ce qu'il implique, laissant à des règles nationales ou à des règles sectorielles spécifiques le soin de le faire. Il importe de souligner que le financement de l'UE au titre de programmes tels que les Fonds structurels et d'investissement européens ou le mécanisme pour l'interconnexion en Europe est souvent alloué au moyen de marchés publics<sup>1</sup>.

Une absence de concurrence transfrontière dans les procédures de passation des marchés publics due aux normes divergentes actuelles et à venir en matière d'accessibilité est susceptible d'avoir une incidence négative sur les finances publiques étant donné que les prix risquent d'augmenter.

## 2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

**En vertu de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**, l'Union a le droit d'agir pour améliorer les conditions d'établissement et de fonctionnement du marché unique des produits et services accessibles. Cet article permet d'harmoniser les exigences en matière d'accessibilité à l'échelle de l'Union et de s'attaquer aux obstacles qui dissuadent les opérateurs économiques de tirer pleinement parti des avantages du marché unique. Les divergences actuelles entre les législations relatives à l'accessibilité des produits et services engendrent une incertitude juridique et des coûts de transaction plus élevés, et peuvent

---

<sup>1</sup> Les règlements pertinents exigent également que les règles en matière d'accessibilité soient respectées lors de l'utilisation des fonds, une mesure destinée à promouvoir encore davantage l'accessibilité.

dissuader les entreprises d'investir dans des produits et services accessibles inédits et plus innovants.

**La directive proposée respecte pleinement le principe de subsidiarité** puisqu'elle se concentre uniquement sur les produits et services qui posent de toute évidence un problème pour le marché unique, d'où la nécessité d'y remédier à l'échelle de l'UE — que ce soit parce que l'existence d'exigences nationales différentes crée un véritable obstacle aux échanges ou que lesdits produits et services sont déjà régis par la législation de l'UE. Les États membres ne pouvant régler ce problème seuls, il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique cohérent qui permettra aux produits et services accessibles de circuler librement sur le marché unique. Les États membres continueraient d'être chargés de réglementer les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services pour lesquels aucun élément ne suggère l'existence d'un problème sur le marché intérieur.

En outre, **la directive proposée respecterait le principe de proportionnalité** en laissant aux États membres une certaine latitude quant à la manière d'atteindre les objectifs fixés à l'échelle de l'UE et en leur permettant d'appliquer ses dispositions progressivement. Elle tiendrait également compte de ce principe en ce qui concerne les opérateurs économiques en prévoyant certaines garanties relatives à la proportionnalité des obligations.

La directive proposée **est compatible avec les autres politiques européennes et internationales et aurait une incidence positive sur plusieurs des droits consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.**

### 3. OBJECTIFS DE LA PROPOSITION DE L'UE

Afin de remédier à la fragmentation actuelle du marché unique et à une éventuelle fragmentation future, la directive proposée a pour objectifs généraux **d'améliorer le fonctionnement du marché unique** pour des produits et services accessibles spécifiques, tout en répondant aux besoins des entreprises et des consommateurs, et de contribuer à l'application de la stratégie Europe 2020, de la stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées et de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Les **objectifs spécifiques** consistent à **réduire les obstacles aux échanges transfrontières** et à **accroître la concurrence** pour certains produits et services accessibles sélectionnés et dans les procédures de passation des marchés publics. Les objectifs opérationnels seraient de définir, à l'échelle de l'UE, des exigences en matière d'accessibilité applicables à des produits et services sélectionnés, qui pourraient également être utilisées lors de l'exécution des obligations générales en matière d'accessibilité établies dans la législation de l'UE (dans les règles de l'UE relatives aux marchés publics par exemple), et d'améliorer le contrôle de l'application des exigences en matière d'accessibilité.

### 4. SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Cinq solutions possibles ont été écartées à un stade précoce du processus d'analyse d'impact au motif qu'elles étaient irréalistes, disproportionnées ou ne permettaient pas d'atteindre les objectifs visés. Il s'agissait des possibilités suivantes:

- un cadre horizontal applicable à tous les produits et services pertinents;
- la définition d'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 établissant des exigences communes en matière d'accessibilité applicables dans tous les États membres.

Un examen préliminaire a montré que la directive proposée ne devrait régir que certains domaines prioritaires sélectionnés, dans lesquels les obstacles au bon fonctionnement du marché unique étaient manifestes et susceptibles de se multiplier, et dans lesquels une action à l'échelle européenne apporterait une valeur ajoutée. Une intervention réglementaire laissant aux États membres une certaine latitude sur le plan de l'application semble être la forme la plus efficace d'une intervention de l'UE visant à lutter contre les problèmes actuels et attendus de fonctionnement du marché unique. Une directive en particulier serait conforme à l'orientation adoptée dans les communications et instruments précédents de la Commission, et garantirait une circulation sans entraves des produits et services accessibles, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Les quatre solutions suivantes ont été retenues pour être soumises à une analyse d'impact plus poussée:

**Solution 1: absence d'action à l'échelle de l'UE** (scénario de référence)

**Solution 2: recommandation de l'UE définissant des exigences communes en matière d'accessibilité applicables aux produits et services sélectionnés ainsi que dans le domaine des marchés publics.** Cette solution remédie au problème posé par le scénario de référence en prévoyant des exigences en matière d'accessibilité pouvant être appliquées à une liste de produits et services définis et aux procédures de passation des marchés publics.

**Solution 3: directive de l'UE 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.** Dans le cadre de cette solution, les États membres ne seront pas tenus de légiférer sur les exigences en matière d'accessibilité avant une certaine date, mais s'ils le font ou l'ont déjà fait, ils devront suivre les règles de l'UE afin de garantir la cohérence au sein du marché unique. Tous les États membres devront garantir la libre circulation des produits et services accessibles, même s'ils ne légifèrent pas sur l'accessibilité, et utiliser des exigences communes en matière d'accessibilité dans les procédures de passation des marchés publics.

**Solution 4: directive de l'UE 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.** Cette solution exige que tous les États membres, y compris ceux qui n'ont pas encore légiféré sur l'accessibilité, adoptent une nouvelle législation en la matière conforme aux règles de l'UE proposées. Elle harmonise entièrement les règles d'accessibilité entre tous les États membres.

## 5. ANALYSE DES INCIDENCES

Il a été procédé à des analyses séparées des incidences sur chaque produit et service, et différentes solutions envisageables ont été appliquées à chacun d'entre eux.

Chacune des quatre solutions envisageables a été appréciée au regard de ses répercussions sociales, économiques et environnementales, et de la mesure dans laquelle elle répond aux objectifs poursuivis en l'espèce et aux objectifs plus généraux de l'UE. Les critères d'évaluation de l'«efficacité» et de l'«efficience» tiennent compte de la manière dont la solution permettrait d'améliorer les échanges transfrontières et d'accroître la concurrence entre les entreprises pour les produits et services sélectionnés et dans les procédures de passation des marchés publics.

Les répercussions économiques ont été évaluées du point de vue des coûts que doivent supporter les entreprises, dans le scénario de référence, pour satisfaire aux différentes exigences nationales en matière d'accessibilité des produits et services, et des économies que chaque solution permettrait de faire sur ces coûts, du fait de l'harmonisation des exigences à l'échelle de l'UE. En examinant les incidences possibles sur différents groupes sociaux, une attention particulière a été accordée aux incidences sur les consommateurs âgés et handicapés. L'examen des incidences de chaque solution sur les droits fondamentaux faisait partie intégrante de l'analyse d'impact et ces incidences potentielles ont donc été évaluées tout au long de l'analyse.

En outre, une évaluation spécifique des incidences sur les PME et les microentreprises (le «test PME») a été effectuée, y compris en consultant un panel PME. La disparité des exigences nationales en matière d'accessibilité cause des problèmes disproportionnés aux PME du fait de la taille et des ressources limitées de ces dernières. Les PME devraient donc tirer tout particulièrement profit de l'élimination des divergences d'exigences en matière d'accessibilité. L'analyse d'impact n'a pas démontré la nécessité d'adopter des mesures spécifiques pour les PME.

### **5.1. Évaluation de la solution 1**

Si rien n'est fait, les problèmes recensés devraient se multiplier étant donné qu'un nombre croissant d'États membres mettent en place des exigences non harmonisées en matière d'accessibilité pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Sur la base d'une série d'hypothèses sous-jacentes, portant notamment sur le volume du marché, la part des échanges transfrontières et la part des frais de développement, une évaluation de la situation prévisible du marché en 2020 a été effectuée sur le plan monétaire. **Le coût annuel total du scénario de référence est estimé à environ 20 milliards d'EUR en 2020.**

Le *statu quo* n'ayant pas de conséquences particulières sur les investissements ou la charge administrative, les coûts y afférents sont considérés comme nuls dans le cadre de la présente solution.

### **5.2. Évaluation de la solution 2**

Compte tenu de son caractère non contraignant, il est prévu de n'appliquer cette solution que dans un nombre limité d'États membres, en fonction des produits et services considérés. Sur la base des calculs effectués pour chaque marché concerné et en montrant que, parfois, des coûts supplémentaires liés à l'accessibilité constitueront une fraction des coûts initiaux, cette solution devrait avoir un coût annuel global de 16 milliards d'EUR, ce qui équivaut à une **économie de coûts de 20 %** par rapport au scénario de référence.

La charge administrative découlant de l'obligation, pour les entreprises, de fournir des informations sur l'accessibilité de leurs produits s'élèverait à environ 20 millions d'EUR.

### **5.3. Évaluation de la solution 3**

La solution 3 permettrait de réaliser les objectifs poursuivis en l'espèce. Elle supprimerait la fragmentation existante et empêcherait une fragmentation future étant donné qu'elle s'appliquerait lorsque les États membres légifèrent sur l'accessibilité. Cette solution devrait avoir un coût annuel global de 10 milliards d'EUR et serait, parmi les solutions envisagées, celle qui permettrait de réaliser les économies de coûts les plus élevées, avec des **économies de coûts de 50 %** par rapport au scénario de référence.

La charge administrative annuelle totale liée à cette solution (pour les entreprises faisant rapport sur l'accessibilité) s'élèverait à environ 107 millions d'EUR.

#### **5.4. Évaluation de la solution 4**

Tout comme la solution précédente, la solution 4 permettrait d'atteindre les objectifs de la proposition. Elle supprimerait la fragmentation causée par la disparité des exigences nationales en matière d'accessibilité en introduisant simultanément dans tous les États membres des exigences uniformes en matière d'accessibilité applicables à chaque produit et service sélectionné dans l'ensemble du marché unique. Elle entraînerait des coûts supplémentaires pour les entreprises et ne permettrait pas de réaliser autant d'économies que la solution 3. Néanmoins, on estime qu'elle devrait permettre de **réduire les coûts de 45 %** par rapport au scénario de référence. Son coût total s'élèverait à 11 milliards d'EUR.

La charge administrative pesant sur les entreprises serait d'environ 126 millions d'EUR car la solution 4 étendrait l'obligation de fournir des informations à toutes les entreprises qui approvisionnent le marché de l'UE.

### **6. COMPARAISON DES SOLUTIONS**

La solution 2 contribuerait insuffisamment à la réalisation des objectifs; elle ne supprimerait pas, en particulier, la fragmentation du marché unique.

Les solutions 3 et 4 sont celles qui remédieraient le mieux au problème recensé et qui amélioreraient donc le mieux le fonctionnement du marché unique des produits et services accessibles. Une comparaison des incidences de ces deux solutions fait apparaître des différences principalement sur le plan de l'efficacité, des économies de coûts et de la proportionnalité.

Alors que les solutions 3 et 4 auraient une incidence positive sur les droits fondamentaux, les effets les plus bénéfiques sur l'harmonisation du marché unique, avec les retombées sociales les plus positives, seraient atteints avec la solution 4.

Toutefois, la solution 3 semble être moins coûteuse pour les entreprises, plus respectueuse du principe de subsidiarité et plus proportionnelle étant donné qu'elle n'impose pas d'échéancier strict aux États membres pour légiférer sur l'accessibilité. La solution 4 devrait entraîner une charge administrative plus élevée, car elle concerne immédiatement tous les États membres et introduit donc davantage d'obligations pour les entreprises.

En conclusion, la solution 3 est de prime abord plus avantageuse économiquement, mais moins efficace pour éliminer et prévenir les obstacles au bon fonctionnement du marché unique. La solution 4 peut être plus avantageuse du point de vue de l'efficacité et des bénéfices sociaux, étant donné qu'elle crée immédiatement un plus grand marché, susceptible de compenser ses coûts immédiats plus élevés.



## **7. MODALITES DE SUIVI ET D'EVALUATION**

La Commission est la gardienne du traité et devra régulièrement contrôler la manière dont les États membres ont rendu les produits et services concernés conformes aux exigences en matière d'accessibilité et comment ils garantissent cette conformité.

Elle effectuera un suivi des incidences de la proposition au moyen d'indicateurs tels que le nombre de procédures judiciaires liées aux problèmes d'accessibilité posés par les produits et services concernés ou le nombre d'appels d'offres publics qui font référence à l'accessibilité et aux exigences de l'UE en matière d'accessibilité. Les données nécessaires seront obtenues grâce à une série de sources d'information existantes. Cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive, la Commission évaluera ses incidences. Elle analysera ses effets concrets, fera le point sur les enseignements à tirer et examinera les améliorations susceptibles d'être apportées, y compris en ce qui concerne le champ d'application de la directive.