



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2011
SEC(2011) 1321 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
relatif à un programme "Consommateurs" pour la période 2014-2020**

{COM(2011) 707 final}

{SEC(2011) 1320 final}

Clause de non-responsabilité

Le présent rapport d'analyse d'impact n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration, et le texte est destiné à servir de base à la discussion, sans préjuger de la forme définitive d'une décision de la Commission.

1. DEFINITION DES PROBLEMES

Le programme de protection des consommateurs pour la période post-2013 (ci-après le «programme») contribuera, dès 2014, à la mise en œuvre de l'action de la DG SANCO en matière de politique des consommateurs. Il s'appuie sur les résultats obtenus par le programme actuel (2007-2013).

Le nouveau programme soutiendra la future politique des consommateurs en mettant les citoyens européens au centre du marché unique, en tant que consommateurs forts. Il complètera également les initiatives axées sur l'offre.

Une certaine continuité doit être garantie entre le programme actuel et le prochain, comme en témoignent les résultats de l'évaluation à mi-parcours de la stratégie et du programme 2007-2013, qui soulignent que cette politique est relativement nouvelle au niveau européen et que la continuité est essentielle pour obtenir les effets souhaités.

Parallèlement, de nouvelles mutations sociales ont pris de plus en plus d'ampleur, comme la complexité accrue de la prise de décision (surinformation; transfert de responsabilités vers les consommateurs à la suite de la libéralisation; produits, services et publicité de plus en plus élaborés), la nécessité d'évoluer vers des modes de consommation plus durables, les opportunités mais également les menaces créées par le développement de la numérisation, l'augmentation de l'exclusion sociale et du nombre de consommateurs vulnérables, ainsi que le vieillissement de la population.

Les principaux problèmes auxquels doivent s'attaquer les actions financées au titre du nouveau programme relèvent des quatre catégories suivantes:

i) Sécurité

En raison des différences entre les États membres dans l'application de la législation en matière de sécurité des produits, de la présence de produits dangereux sur le marché unique ainsi que des risques liés à la mondialisation de la chaîne de production, les autorités doivent coopérer plus efficacement afin d'empêcher l'entrée de produits dangereux sur le marché unique et de garantir une action appropriée lorsque de tels produits sont commercialisés. Il est nécessaire d'examiner la possibilité de mettre en œuvre des initiatives dans le domaine de la sécurité des services. Aucune structure appropriée n'existe au niveau de l'UE en vue de rentabiliser au mieux les cofinancements européens.

ii) Information et éducation des consommateurs

- Suivi insuffisamment développé des marchés de consommation;
- manque de données et d'études solides et de qualité sur le fonctionnement du marché unique pour les consommateurs;
- capacités insuffisantes des organisations de consommateurs, y compris sur le plan des ressources et des compétences, en particulier dans les nouveaux États membres;

- manque d'informations transparentes, comparables, fiables et conviviales pour les consommateurs, notamment pour les affaires transfrontalières; connaissance et compréhension insuffisantes des droits et protections essentiels des consommateurs, tant chez ces derniers que chez les commerçants; incertitude sur le degré de fiabilité des «raccourcis» (tels que les sites web de comparaison), notamment dans le domaine numérique;
- caractère inapproprié des instruments actuellement disponibles dans l'UE pour l'éducation des consommateurs, particulièrement au regard des évolutions dans le domaine numérique.

iii) Droits et voies de recours des consommateurs

- Protection non optimale des droits des consommateurs, notamment dans un contexte transfrontalier;
- nécessité d'améliorer encore la prise en compte des intérêts des consommateurs dans les politiques de l'UE;
- Problèmes rencontrés par les consommateurs lorsqu'ils essayent d'obtenir réparation, notamment dans les affaires transfrontalières.

iv) Respect de la législation

- Les possibilités offertes par le réseau CPC (réseau d'autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation) ne sont pas pleinement exploitées;
- le réseau CEC (réseau des centres européens des consommateurs) est mal connu des consommateurs et son efficacité doit être améliorée. Charge administrative et manque de stabilité du financement lié à l'actuel processus de cofinancement.

v) Conclusion: axe principal des actions prévues au titre du programme «Consommateurs»

Si les problèmes auxquels doit faire face la politique des consommateurs sont multiples et de grande ampleur, l'envergure relativement modeste du programme «Consommateurs» impose d'axer les actions financées à ce titre sur des domaines spécifiques dans lesquels l'intervention de l'UE peut être décisive et apporter une valeur ajoutée.

Les domaines d'action choisis sont de trois types:

1) Actions correspondant aux obligations légales imposées par le traité et par l'acquis existant de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs:

- Financer la gestion et le bon fonctionnement du réseau RAPEX, du réseau CPC d'autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation, et des bases de données de cosmétiques.

2) Actions qui ne sont pas ou ne peuvent pas être menées au niveau national en raison de leur dimension européenne:

- Assister les consommateurs sur les questions à caractère transfrontalier:
 - par le cofinancement des actions du réseau des centres européens des consommateurs (CEC). Les autorités et organisations de consommateurs nationales ne sont généralement pas en mesure de conseiller et d'assister les consommateurs sur les questions transfrontalières,
 - par la création et l'action d'une plateforme de règlement des litiges en ligne traitant également les affaires transfrontalières.
- Développer la coopération avec des partenaires internationaux afin de faire face aux répercussions de la mondialisation de la chaîne de production sur la sécurité des produits.
- Soutenir la production de données comparables sur les marchés de consommation européens, qui permettront les comparaisons entre États membres et seront prises en compte lors de l'élaboration des politiques à l'échelle de l'Union.
- Garantir la représentation des intérêts des consommateurs à l'échelon de l'UE, en apportant un soutien financier à leurs organisations au niveau européen.

3) Actions visant à compléter et à renforcer l'efficacité des mesures prises à l'échelon national

- Coordonner et cofinancer des actions communes dans le domaine de la sécurité des produits et de la défense des droits des consommateurs (opérations «coup de balai» ou *sweeps*).
- Soutenir, de concert avec les États membres et d'autres parties prenantes, des campagnes de sensibilisation aux questions de consommation et coopérer avec des intermédiaires à la communication d'informations claires, transparentes et fiables aux consommateurs.
- Soutenir la formation des organisations de consommateurs nationales, qui serait plus coûteuse au niveau national sans économie d'échelle.
- Offrir une plateforme pour l'échange et le partage des bonnes pratiques dans le domaine de l'éducation des consommateurs.

2. TEST DE SUBSIDIARITE ET VALEUR AJOUTEE

L'action de l'Union européenne repose sur les articles 169 et 12 TFUE.

Les bénéficiaires du programme seront les consommateurs, les autorités nationales chargées de la protection des consommateurs et les organisations de consommateurs,

avec l'objectif général d'améliorer la situation des consommateurs dans l'ensemble de l'UE. Le programme aidera les organisations de consommateurs aux niveaux national et européen, ainsi que les autorités nationales des États membres chargées de la sécurité des produits et de l'application de la législation en la matière. Le programme profitera également de facto aux entreprises dignes de confiance et innovatrices, étant donné qu'une politique des consommateurs efficace contribue au bon fonctionnement du marché unique. Enfin, les opérateurs économiques bénéficieront de conditions égales basées sur des règles claires et une application mieux coordonnée de ces dernières. Dans ce contexte, le programme contribuera à stimuler la croissance économique.

Le programme soutiendra la réalisation des objectifs de la future politique des consommateurs sous l'angle de la demande au sein du marché unique.

i) Sécurité des produits

L'action menée par la Commission dans le cadre du système RAPEX est l'une des obligations découlant de la directive relative à la sécurité générale des produits (DSGP) et du règlement (CE) n° 765/2008. Sans aide financière, les activités ne pourraient pas être entreprises au niveau approprié ni selon la fréquence idéale en vue d'améliorer la coopération en matière de surveillance du marché et de garantir une application plus uniforme de la législation en matière de sécurité des produits.

L'action au niveau européen et la coopération dans le cadre du réseau établi en vertu de la directive relative à la sécurité générale des produits (DSGP) donnent de meilleurs résultats qu'une série d'actions individuelles entreprises par les États membres, étant donné que l'action européenne comble le manque d'informations, grâce notamment aux informations collectées par d'autres pays (comme la Chine), et évite l'apparition de disparités dans le marché unique. Il s'agit d'un point essentiel afin de garantir des règles du jeu réellement égales pour les entreprises. Il permet une approche cohérente des risques liés aux produits de consommation et offre un niveau élevé de protection aux consommateurs de l'ensemble de l'UE.

ii) Information et éducation des consommateurs

- Suivi insuffisant des marchés de consommation: afin de mettre l'accent sur les résultats obtenus dans le marché unique en faveur des consommateurs, les données récoltées ainsi que le suivi de la demande dans le marché unique doivent être améliorés. La collecte et l'analyse de données comparables ne peuvent être réalisées qu'au niveau européen si l'on souhaite obtenir une analyse globale du fonctionnement du marché unique et établir des points de référence. L'harmonisation de la méthodologie de classification et de communication des plaintes des consommateurs contribuera à cet objectif;

Généralement, les données sont censées être suffisamment fiables et représentatives pour être utilisées non seulement au niveau européen, mais également au niveau national. Les recherches et les tests de comportement propres à cette politique fournissent des outils pratiques pour élaborer une réglementation plus intelligente.

- Soutien aux organisations de consommateurs: encourager une représentation forte et cohérente du mouvement des consommateurs à l'échelon de l'UE, c'est favoriser la prise en compte de la voix des consommateurs lors de l'élaboration des politiques, au niveau des institutions et dans les débats à l'échelle de l'UE.

Une telle démarche permet également de renforcer et de soutenir directement les organisations particulièrement fragiles dans les nouveaux États membres. Les mesures qui renforcent les capacités des organisations nationales de défense des consommateurs complètent les initiatives nationales, permettent de réaliser des économies d'échelle et favorisent le développement de réseaux de coopération transnationaux offrant, notamment, des possibilités d'accompagnement et d'évaluation par les pairs.

- Information et éducation des consommateurs

Les initiatives de l'UE visant à informer et à éduquer les consommateurs renforcent la connaissance qu'ont ces derniers des transactions transfrontalières, et la confiance qu'elles leur inspirent, et contribuent ainsi à l'achèvement du marché unique. Elles facilitent le partage des meilleures pratiques entre les États membres et favoriseront la mise en place d'une source d'information/éducation unique, cohérente et autorisée au niveau européen.

iii) Droits et voies de recours des consommateurs

- Garantir un niveau élevé de protection des consommateurs, conformément à l'article 169 TFUE.
- La prise en compte des intérêts des consommateurs est une obligation découlant de l'article 12 TFUE.
- Voies de recours: les études existantes soulignent la nécessité d'accroître les possibilités de recours pour les consommateurs. Dans ce contexte, la Commission examinera des initiatives en matière de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) et de modes électroniques de règlement des litiges en ligne (MERL).

Le règlement extrajudiciaire des litiges (REL) constituera, pour les consommateurs et les entreprises, une façon peu coûteuse, rapide et facile d'obtenir réparation en dehors du cadre juridictionnel dans toute l'UE. Des systèmes REL respectant des principes de qualité essentiels seront accessibles pour tous les litiges, garantissant des règles du jeu égales pour tous.

La mise en place d'une plateforme destinée au règlement des litiges en ligne permettra aux systèmes REL nationaux de traiter plus efficacement les litiges transfrontaliers liés à la vente en ligne de biens et de services, en gérant la procédure entièrement en ligne. Le financement d'une plateforme européenne permettra d'avoir une approche coordonnée et de créer des économies d'échelle ainsi que des synergies, qui ne peuvent être réalisées que par une action au niveau de l'Union européenne.

iv) Respect de la législation

- La Commission est chargée de la gestion du réseau CPC (réseau des autorités nationales chargées de l'application de la législation). Le règlement CPC prévoit également des projets communs, des actions conjointes en matière d'application de la législation ainsi que l'échange de fonctionnaires. L'organisation d'actions conjointes entre plusieurs États membres, telles que les opérations «coup de balai» (cofinancées par le programme et les États membres), est un outil efficace en la matière.
- Le réseau CEC (réseau des centres européens des consommateurs), cofinancé par la Commission et les États membres, forme un réseau européen informant les consommateurs de leurs droits lorsqu'ils effectuent des achats à l'étranger. Lorsque les choses tournent mal, il peut également les aider à obtenir réparation auprès d'un commerçant établi dans un autre État membre de l'Union européenne. Les organisations de consommateurs nationales n'aident pas les consommateurs dans les affaires transfrontalières. Le réseau couvre tous les États membres et assure dès lors une aide au niveau européen pour les consommateurs ainsi que la promotion de leurs droits.

3. OBJECTIFS STRATEGIQUES

Le programme devrait soutenir l'objectif général de la future politique des consommateurs, qui **met un consommateur fort au centre du marché unique**. La politique européenne des consommateurs soutient et complète les politiques nationales en visant à permettre aux citoyens européens de bénéficier pleinement des avantages du marché unique, tout en veillant à ce que leur sécurité et leurs intérêts économiques soient correctement protégés.

Les actions menées serviront les quatre objectifs spécifiques suivants:

- i) Sécurité: consolider et renforcer la sécurité des produits grâce à une surveillance efficace des marchés dans toute l'Union.
- ii) Information et éducation: améliorer l'éducation et l'information des consommateurs et leur faire mieux connaître leurs droits, développer la base d'informations sur laquelle la politique des consommateurs est fondée et soutenir les organisations de consommateurs.
- iii) Droits et voies de recours: consolider les droits des consommateurs, notamment par la réglementation et l'amélioration de l'accès aux voies de recours, y compris aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges.
- iv) Respect de la législation: contribuer au respect des droits des consommateurs en renforçant la coopération entre les instances nationales chargées de faire appliquer la législation et en donnant des conseils aux consommateurs.

Ces objectifs soutiennent pleinement les ambitions de la stratégie Europe 2020 en matière de croissance et de compétitivité. Ils en intégreront des aspects spécifiques ayant trait à la *stratégie numérique* (en visant à ce que la numérisation améliore effectivement le bien-être des consommateurs), à la *croissance durable* (par l'évolution vers des modèles de croissance plus pérennes), à l'*inclusion sociale* (par la prise en compte de la situation spécifique des consommateurs vulnérables et des besoins d'une population vieillissante) et à la *réglementation intelligente* (en s'appuyant sur un suivi des marchés de consommation pour l'établissement d'une réglementation bien conçue et correctement ciblée).

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Scénario de base

Le scénario de base correspond à l'option 1 pour les initiatives lancées dans le cadre des quatre objectifs spécifiques. Selon cette option, la majorité des actions menées dans le cadre du programme 2007-2013 sont poursuivies, avec quelques aménagements. Certaines actions sont sensiblement réduites ou ne sont plus mises en œuvre parce qu'elles ne présentent plus d'intérêt, tandis que de nouvelles actions sont lancées avec des ambitions limitées (par exemple en matière de recours). Le budget prévu est égal voire inférieur à celui fixé dans le contexte du programme actuel.

L'impact d'actions similaires à celles menées dans le cadre du programme 2007-2013 sera compromis ou réduit en raison des mutations sociales suivantes: mondialisation accrue de la chaîne de production et importance croissante des services en matière de sécurité; complexité

accrue de la prise de décision; nécessité d'évoluer vers des modèles de consommation plus durables, en tenant compte des besoins spécifiques des consommateurs vulnérables et plus âgés; développement de la numérisation, du commerce en ligne et des intermédiaires.

Bien qu'il soit difficile de faire des prévisions pour 2014 et au-delà, la pression sur les ressources devrait se poursuivre au sein des administrations nationales responsables des questions relatives à la politique des consommateurs, notamment de la surveillance du marché et de l'application de la législation. Le soutien financier apporté par les autorités nationales aux organisations de consommateurs risque d'être sensiblement réduit, en particulier dans les nouveaux États membres. En période d'incertitude économique, les fabricants réduisent au maximum les coûts et pourraient être tentés plus souvent par la fraude; les consommateurs cherchent à acheter des produits meilleur marché et risquent d'être victimes d'escroqueries.

Autres options:

Si l'on examine globalement les éléments de chacun des quatre objectifs du programme, les autres options peuvent être résumées comme suit:

- L'option 0 correspond au minimum absolu d'actions à financer eu égard aux obligations légales imposées par le traité et l'acquis de l'UE en matière de protection des consommateurs.
- L'option 2 correspond à une démarche plus ambitieuse, conforme aux priorités de la Commission (stratégie Europe 2020, Acte pour le marché unique) et à la réflexion actuelle sur l'avenir de la politique de défense des consommateurs¹. Le budget prévu à ce titre est d'environ 25 000 000 EUR par an.
- L'option 3 exigerait d'augmenter le budget par rapport au programme actuel, pour des actions supplémentaires liées à certains éléments du programme tels que le développement d'une base de données publique sur la sécurité des produits de consommation ou, en matière de recours, l'établissement d'un fonds pour le cofinancement d'actions en réparation transfrontalières.

La communication COM(2011) 500 du 29 juin 2011 a alloué 175 000 000 EUR (en prix constants de 2011) au programme «Consommateurs» pour la période 2014-2020.

Par conséquent, l'option 3, envisagée au départ, a été écartée étant donné que sa mise en œuvre n'est pas possible avec cette allocation.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

Le choix de l'option privilégiée dans le cadre des quatre objectifs du programme est résumé ci-dessous.

L'option 0, qui équivaut au maintien du niveau minimal d'intervention imposé par la législation et à l'abandon d'un certain nombre d'actions au niveau européen, provoquerait une réduction de l'aide européenne apportée à la politique des consommateurs et serait contraire aux engagements de l'Union européenne établis notamment dans la stratégie Europe 2020 et dans l'Acte pour le marché unique, ainsi qu'aux conclusions de l'évaluation de la stratégie en matière de politique des consommateurs et au programme financier existant. Cette option ne parviendrait pas à garantir un soutien approprié à la future politique des consommateurs actuellement en cours d'élaboration.

L'option 1, correspondant à un budget égal ou inférieur à celui prévu pour le programme actuel, ne permettrait pas de faire face de manière satisfaisante aux difficultés rencontrées par les consommateurs et les décideurs politiques ces

¹ Qui pourrait déboucher sur la publication d'une stratégie de protection des consommateurs en 2012.

prochaines années. Quant à l'option 3, qui correspond à une augmentation considérable du budget de la politique des consommateurs, elle n'est pas réaliste et entraîne des frais supplémentaires considérables qui sont sans rapport avec les bénéfices supplémentaires engendrés.

L'option 2 (correspondant à l'option 2 pour chacune des actions) est la meilleure solution du point de vue du rapport coût-bénéfices. Le budget annuel nécessaire serait de quelque 25 000 000 EUR, ce qui est conforme à l'enveloppe proposée pour le programme «Consommateurs» dans la communication COM(2011) 500 du 29 juin 2011. Cette option répond également aux problèmes relevés au sujet de l'administration des fonds: les accords de partenariat, actuellement conclus en soutien aux organisations de consommateurs européennes, pourraient également contribuer au cofinancement des CEC; la création d'un organisme de coordination européen de la surveillance des marchés en matière de sécurité devrait également permettre de rationaliser le processus de financement dans ce domaine.

La possibilité d'utiliser des montants forfaitaires chaque fois que c'est possible sera étudiée, afin de réduire la charge administrative.

La gestion par l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs contribue également à rationaliser les procédures dans la gestion du processus de financement.

Dans cette option, le programme pourra soutenir les objectifs de la stratégie Europe 2020 ainsi que ceux de la future politique des consommateurs, en mettant l'accent sur la sécurité, l'information et l'éducation, les droits et les voies de recours ainsi que l'application de la législation.

6. SUIVI ET EVALUATION

Le programme prévoira une évaluation à mi-parcours et une évaluation ex post.

L'évaluation ex post du programme actuel (2007-2013), prévue avant fin 2015, apportera également des éléments utiles à la mise en œuvre du programme suivant.

Une série d'indicateurs ont été définis pour les quatre objectifs spécifiques du programme, afin de permettre le suivi de sa mise en œuvre:

Objectif 1: Sécurité - consolider et renforcer la sécurité des produits grâce à une surveillance efficace des marchés dans toute l'Union.

Indicateur	Source	Situation actuelle	Objectif
Pourcentage de notifications RAPEX entraînant au moins une réaction (d'autres États membres)	RAPEX	43 % (843 notifications) en 2010	Augmentation de 10 % en 7 ans
Ratio nombre de réactions / nombre de notifications (risques graves)*	RAPEX	107,5 % en 2010	Augmentation de 15 % en 7 ans

* Une notification entraîne généralement plusieurs réactions de la part des autorités d'autres États membres

Objectif 2: Information et éducation - améliorer l'éducation et l'information des consommateurs et leur faire mieux connaître leurs droits, développer la base d'informations sur laquelle la politique des consommateurs est fondée et soutenir les organisations de consommateurs.

Indicateur	Source	Situation actuelle	Objectif
Nombre d'organismes de réclamation transmettant des plaintes à l'ECCRS	ECCRS (système européen d'enregistrement des plaintes de consommation)	Non disponible	Augmentation des organismes de réclamation de 60 % en 7 ans
Confiance dans les transactions transfrontalières – pourcentage de consommateurs qui ont également ou davantage confiance dans les vendeurs en ligne établis dans un autre État membre de l'Union	Eurobaromètre consommateurs	37 % en 2010	50 % en 7 ans

Objectif 3: Droits et voies de recours - consolider les droits des consommateurs, notamment par la réglementation et l'amélioration de l'accès aux voies de recours, y compris aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges.

Indicateur	Source	Situation actuelle	Objectif
Pourcentage d'affaires transfrontalières soumises à des organismes de REL par les CEC	Rapports CEC annuels	9 % en 2010	50 % en 7 ans
Nombre d'affaires traitées par la plateforme de règlement des litiges en ligne	Base de données plateforme de règlement des litiges en ligne	17 500 (réclamations reçues par des CEC à propos de transactions commerciales en ligne) en 2010	38 500 (+120 %) en 7 ans

Objectif 4: Respect de la législation - contribuer au respect des droits des consommateurs en renforçant la coopération entre les instances nationales chargées de faire appliquer la législation et en donnant des conseils aux consommateurs.

Indicateur	Source	Situation actuelle	Objectif
Niveau du flux d'information et de la coopération au sein du réseau CPC: - nombre de demandes d'échange d'informations entre les autorités CPC - nombre de demandes de mesures d'application entre les autorités CPC - nombre d'alertes au sein du réseau CPC	Base de données du réseau CPC (CPCS)	Moyennes annualisées 2007-2010 - 129 - 142 - 63	- augmentation de 40 % en 7 ans - augmentation de 40 % en 7 ans - augmentation de 30 % en 7 ans
Nombre de contacts avec des consommateurs traités par les centres européens des consommateurs (CEC)	Rapport CEC	71 000 en 2010	Augmentation de 50 % en 7 ans