

009903/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 15/03/07

**FR**

**FR**

**FR**



## COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.3.2007  
SEC(2007) 323

### DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

*Document accompagnant la*

### COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

**Stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période  
2007-2013**

*Responsabiliser le consommateur, améliorer son bien-être et le protéger efficacement*

### ÉVALUATION D'IMPACT APPROFONDIE

{COM(2007) 99 final}  
{SEC(2007) 321}  
{SEC(2007) 322}

## Table des matières

INTRODUCTION.....	3
1 PROCÉDURE ET CONSULTATION DES PARTIES CONCERNÉES .....	3
1.1.    Consultation des organisations de consommateurs.....	3
1.2.    Consultation des organisations professionnelles.....	3
1.3.    Consultation des autorités publiques nationales en charge des questions de consommation .....	4
1.4.    Consultation du groupe interservices .....	4
2.    PROBLÈMES AUXQUELS LA STRATÉGIE VEUT S'ATTAQUER.....	4
2.1.    Les consommateurs comme les entreprises sont loin d'exploiter toutes les potentialités du marché intérieur .....	5
2.2.    Les consommateurs européens doivent faire face à des évolutions importantes .....	6
2.3.    Quelles en sont les causes ? .....	11
2.4.    Y a-t-il nécessité d'une intervention communautaire ? (test de subsidiarité) .....	20
3.    PRINCIPAUX OBJECTIFS .....	22
4.    PRINCIPALES OPTIONS.....	27
4.1.    Option 1 : une politique des consommateurs relevant principalement du niveau national (option : pas d'action communautaire).....	27
4.2.    Option 2 : une politique des consommateurs relevant principalement du niveau communautaire .....	27
4.3.    Option 3 : Une politique communautaire complétant celle des États membres .....	27
5.    ANALYSE DES IMPACTS .....	28
6.    COMPARAISON DES OPTIONS .....	33
7.    SUIVI ET ÉVALUATION .....	33

## **INTRODUCTION**

Le présent rapport accompagne la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions relative à la « Stratégie pour la politique des consommateurs 2007-2013 », laquelle succède à la Stratégie 2002-2006 qui a expiré le 31 décembre 2006<sup>1</sup>.

La Stratégie 2007-2013 pour la politique des consommateurs présente les principaux axes d'action pour la politique des consommateurs pour la période concernée. Elle intègre notamment des pistes de réflexion pour de nouvelles initiatives législatives. L'analyse d'impact de ces éventuelles initiatives n'est pas couverte par le présent rapport. Elle fera l'objet de rapports séparés, s'il y a lieu, le moment venu.

## **1. PROCÉDURE ET CONSULTATION DES PARTIES CONCERNÉES**

Dans le domaine de la politique des consommateurs, les principales parties concernées sont les consommateurs représentés par les organisations de consommateurs au niveau national et européen, les organisations professionnelles et les autorités publiques nationales en charge des questions de consommation.

La consultation des parties concernées s'est déroulée entre novembre 2004 et septembre 2006. Elle a pris la forme de réunions, d'entretiens bilatéraux ainsi que de contributions écrites à la suite notamment de la diffusion par la Commission d'un « *Discussion Paper - Consumer Policy Strategy 2007-2013* ». Les parties concernées ont aussi été consultées lors de l'évaluation ex-post de l'impact de la stratégie 2002-2006 sur les politiques nationales des consommateurs<sup>2</sup>.

### **1.1. Consultation des organisations de consommateurs**

- Atelier consacré aux éléments essentiels d'une bonne politique des consommateurs dans le cadre de l'Assemblée générale des organisations de consommateurs qui s'est tenue à Bruxelles les 12-13 novembre 2004 ;
- Réunions du Groupe consultatif européen des consommateurs (ECCG) le 10 décembre 2004, le 16 mars 2005 et le 20 septembre 2006, complétées de contributions écrites de plusieurs membres du ECCG ;
- Entretiens bilatéraux avec des organisations nationales de consommateurs en janvier - février 2005 dans plusieurs États membres (BE, CZ, DK, CY, EL, EE, DE, FI, FR, HU, IE, LU, SE, UK, NL et PL) ;
- Entretiens bilatéraux en février 2005 et contributions écrites de deux organisations européennes de consommateurs (BEUC et ANEC).

### **1.2. Consultation des organisations professionnelles**

- Entretiens bilatéraux avec des organisations représentatives des entreprises au niveau national en janvier - février 2005 dans plusieurs États membres (BE, CZ, DK, CY, EL, EE, DE, FI, FR, HU, IE, LU, SE, UK, NL et PL) ;

---

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2002/c\\_137/c\\_13720020608fr00020023.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2002/c_137/c_13720020608fr00020023.pdf)

<sup>2</sup> « *Ex-post evaluation of the impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on national consumer policies* » - en cours de publication.

- Entretiens bilatéraux en février 2005, complétés de contributions écrites de trois organisations représentatives des entreprises au niveau européen : UNICE, EuroCommerce et UAPME ;
- Réunion avec des représentants de l'UNICE, d'AIM, de FEDMA, FEDSA, UAPME et EMOTA le 14 septembre 2006, complétée de contributions écrites de FEDSA, AIM, FEDMA et MEDEF.

### **1.3. Consultation des autorités publiques nationales en charge des questions de consommation**

- Entretiens bilatéraux avec les autorités publiques nationales en charge des questions de consommation en janvier - février 2005 dans plusieurs États membres (BE, CZ, DK, CY, EL, EE, DE, FI, FR, HU, IE, LU, SE, UK, NL et PL) ;
- Réunion commune des comités des États membres consommation et santé à Bruxelles, le 2 mars 2005 ;
- Réunion du Consumer Policy Network (CPN) le 14 juin 2006, complétée de contributions écrites des autorités autrichiennes, tchèques, suédoises et britanniques.

### **1.4. Consultation du groupe interservices**

Un groupe interservices a été spécialement constitué pour la préparation du rapport de l'évaluation d'impact de la stratégie pour la politique des consommateurs. Des représentants de chaque Direction Générale de la Commission européenne ont été invités aux réunions. Le groupe s'est réuni à deux reprises :

- Réunion du 12 octobre 2006 consacrée à la présentation des grandes lignes de la stratégie pour la politique des consommateurs sur la base notamment du "Discussion Paper" préalablement communiqué à tous les membres du groupe. Ont participé à cette réunion des représentants de plusieurs directions générales<sup>3</sup>.
- Réunion du 27 octobre 2006 consacrée au projet de rapport de l'évaluation d'impact préalablement communiqué à tous les membres du groupe. Ont participé à cette réunion des représentants de plusieurs directions générales<sup>4</sup>.

## **2. PROBLÈMES AUXQUELS LA STRATÉGIE VEUT S'ATTAQUER**

L'Union européenne compte aujourd'hui plus de 490 millions de consommateurs. Se préoccuper des intérêts des consommateurs européens, c'est se soucier à la fois de la vie quotidienne de tous nos concitoyens et de la compétitivité de notre économie. Beaucoup a déjà été fait dans ce sens, tant au niveau national que communautaire, mais beaucoup reste encore à faire pour que le marché intérieur atteigne son plein potentiel et que les consommateurs comme les entreprises de détail, notamment les PME, bénéficient des mêmes potentialités sur le marché intérieur, tout en faisant face à des bouleversements dans les techniques et méthodes de vente, ainsi qu'à des évolutions technologiques majeures.

<sup>3</sup> DG concernées : Santé et Protection des consommateurs, Recherche, Relations extérieures, Marché intérieur et Services, Education et Culture, Société de l'information et Médias. La DG Environnement et la DG Fiscalité et Union douanière dont fourni des contributions écrites.

<sup>4</sup> DG concernées: Santé et Protection des consommateurs, Recherche, Concurrence, Société de l'information et Médias, Marché intérieur et Services, Elargissement, Relations extérieures, Secrétariat général et Entreprises et Industrie, cette dernière DG ayant aussi fourni des commentaires écrits après la réunion.

## **2.1. Les consommateurs comme les entreprises sont loin d'exploiter toutes les potentialités du marché intérieur**

### *2.1.1. Du côté des consommateurs*

Les dépenses des ménages et des organismes à but non lucratif représentaient 58,1% du PIB de l'UE-25 en 2005<sup>5</sup>, ce qui démontre le rôle essentiel joué par les consommateurs sur le marché intérieur. Cependant, malgré des signes évidents d'accroissement des achats transfrontières au cours de ces dernières années<sup>6</sup> (26% en 2006 pour l'UE-25 contre 12% en 2003 pour l'UE-15), force est de constater que les consommateurs européens continuent à privilégier les produits nationaux<sup>7</sup> ainsi que les achats effectués sur leur territoire national. C'est ainsi que, , 96% des produits consommés dans l'UE-15 qui proviennent de la zone OCDE proviennent dans l'UE-15, et 86% des produits achetés par les consommateurs européens (UE-15) sont des produits nationaux. Seuls 10% des produits achetés proviennent d'autres États membres<sup>8</sup>. Cette préférence nationale se vérifie davantage dans les pays qui sont géographiquement placés au cœur du l'UE-15 (Pays-Bas, Allemagne, Belgique et Autriche) que dans ceux en situés en périphérie de l'UE-15 (Grèce, Italie, Espagne, Suède et Finlande). Si on prend l'exemple des services financiers, sur les 28% de consommateurs européens qui ont acheté de tels services en 2005, 26% l'ont fait à distance auprès d'un fournisseur basé dans leur propre pays et 1% seulement auprès d'un fournisseur établi dans un autre État membre. Seuls 3% des européens ont envisagé de contracter une police d'assurance ou un prêt hypothécaire dans un autre État membre<sup>9</sup>.

En ce qui concerne l'avenir, 32% des citoyens de l'Union européenne déclarent être prêts à effectuer une transaction transfrontière dans les 12 mois qui viennent, soit 6 points de plus que le nombre de ceux qui ont effectué un tel achat au cours de l'année écoulée (le chiffre monte à 44% pour les consommateurs qui ont un accès Internet à la maison). Dans les États membres où les achats transfrontières sont plus courants, le nombre de personnes intéressées par ces transactions dans le futur est encore plus élevé : Danemark (54%), Luxembourg (45%), Pays Bas, (45%) et Suède (45%). Par ailleurs, 52% des consommateurs qui ont effectué un achat transfrontière au cours de l'année écoulée sont prêts à recommencer au cours de l'année à venir et 14% d'entre eux se disent prêts à dépenser davantage. Actuellement, les consommateurs qui font des achats transfrontières dépensent au moins 100€ 32% des européens se disent prêts à effectuer une transaction dans une langue étrangère.

Si ce potentiel était exploité, le nombre d'achats transfrontières serait susceptible d'augmenter sensiblement dans les années à venir. Il convient cependant de ne pas oublier que 68% des européens déclarent préférer les achats de proximité, car ils souhaitent privilégier le contact direct avec le fournisseur au détriment du contact à distance, que ce dernier se fasse par voie postale, par téléphone ou via Internet.

---

<sup>5</sup> Eurostat, national accounts – including GDP, final consumption aggregates.

<sup>6</sup> On entend par achat transfrontière tout achat effectué par un consommateur auprès de commerçants ou de fournisseurs installés dans un autre État de l'Union européenne, soit à l'occasion d'un déplacement du consommateur, soit par vente à distance.

<sup>7</sup> On entende par produits nationaux, les produits fabriqués localement.

<sup>8</sup> "Single market trails home bias" Bruegel, issue 2006/05 (chiffres 2002),  
[http://www.bruegel.org/Files/media/PDF/Home/EN\\_PolicyBrief\\_2006\\_05.pdf](http://www.bruegel.org/Files/media/PDF/Home/EN_PolicyBrief_2006_05.pdf).

<sup>9</sup> "Internal market" - Eurobarometer, 254 - DG MARKT, octobre 2006 -  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_254\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_254_en.pdf)

### *2.1.2. Du côté des entreprises*

Lors d'une enquête réalisée auprès d'entreprises européennes de détail dont l'échantillon était composé à 85% de PME<sup>10</sup>, 66% des répondants ont déclaré ne pratiquer aucun commerce de détail transfrontière. Sur le tiers des entreprises effectuant de telles transactions, 12% le font dans 1 ou 2 autres États membres, 9% dans 3 à 5 autres États membres et 9% dans plus de 6 autres États membres.

Si 46% des entreprises déclarent ne pas être prêtes à vendre aux consommateurs dans d'autres États membres, 49% d'entre elles se déclarent prêtes à effectuer de telles transactions dans au moins un autre État membre.

69% d'entreprises font de la promotion de leurs produits exclusivement dans leur pays d'origine, contre seulement 24% d'entreprises qui le font dans d'autres États membres de l'Union européenne.

34% des entreprises se disent prêtes à effectuer des transactions avec des consommateurs dans une seule langue, tandis que 64% des entreprises se disent prêtes à effectuer des transactions dans plus d'une langue.

De manière générale, il convient de constater que le nombre d'entreprises non encore prêtes à effectuer des transactions transfrontières est plus élevé dans les entreprises comptant moins de 50 salariés.

Que ce soit du côté des consommateurs ou du côté des entreprises, une contradiction apparaît entre les potentialités du marché intérieur, les souhaits exprimés par un nombre non négligeable de consommateurs et d'entreprises et le faible niveau actuel des transactions transfrontières. Cela a pour conséquence de limiter le choix offert aux consommateurs et de réduire la pression concurrentielle qui permettrait une fixation plus efficace des prix dans l'intérêt des consommateurs. Le faible niveau de transactions réduit aussi les bénéfices que pourraient réaliser les entreprises, notamment les plus petites d'entre elles.

## **2.2. Les consommateurs européens doivent faire face à des évolutions importantes**

### *2.2.1. Révolution technologique et accroissement du commerce électronique*

L'une des évolutions les plus marquantes de ces dix dernières années est la manière dont Internet s'est imposé dans la vie de la majorité des européens. Internet a non seulement changé la façon de communiquer avec les autres (famille, amis, collègues de travail), mais aussi la façon de travailler et d'effectuer des achats. De nombreux services traditionnels sont en train d'être remplacés par des services électroniques et des services en ligne : opérations bancaires, vente de billets, informations touristiques, contacts avec les administrations, etc. A cela s'est ajouté le développement de sites permettant la recherche de fournisseurs, des comparaisons de prix en un temps record, sans que le consommateur ait à se déplacer.

Une enquête conduite par Eurostat sur l'utilisation d'Internet par les particuliers et les entreprises en 2005<sup>11</sup> fait apparaître une augmentation sensible du pourcentage des ménages navigant sur Internet. C'est ainsi qu'en 2005, 48% des ménages de l'UE-25 avaient un accès à Internet à la maison et 23% des ménages disposaient d'une connexion à haut débit. Dans les

---

<sup>10</sup> « *Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection* » - Flash Eurobarometer 186 – [http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash\\_eb\\_186\\_ann\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf)

<sup>11</sup> « *Utilisation d'Internet par les particuliers et les entreprises* », Statistiques en Bref 12/2006 – Eurostat - [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NP-06-012/FR/KS-NP-06-012-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NP-06-012/FR/KS-NP-06-012-FR.PDF)

années qui viennent, ces taux ne devraient cesser de croître, la connexion à haut débit étant appelée à se généraliser.

Lorsque l'on interroge les consommateurs européens sur leurs achats<sup>12</sup>, 27% d'entre eux déclarent avoir effectué un achat en ligne en 2005, chiffre qui monte à 50% pour ceux qui ont Internet à la maison. Dans les pays où Internet est le plus implanté – Pays-Bas (85%), Suède (79%) et Danemark (74%)- le taux d'achat via Internet est encore plus élevé : Pays-Bas (53%), Danemark (53%) et Suède (50%). Il convient toutefois de noter que seuls 6% des consommateurs européens ont effectué un achat transfrontière en ligne, chiffre qui passe à 12% pour ceux qui Internet à la maison. 32% des consommateurs européens et 52% de ceux qui ont une connexion Internet à la maison se disent cependant prêts à acheter un produit ou un service dans un autre État membre via Internet, si le produit ou le service qu'ils recherchent est meilleur ou moins cher.

Environ 8% des personnes ont déclaré avoir acheté des livres et un pourcentage presque identique a déclaré avoir fait des préparatifs de voyage par cette voie. Parmi les autres produits le plus souvent achetés sur Internet, on trouve aussi les vêtements et les articles de sport, les films et la musique. Même si les jeunes de 16-24 ans sont les plus grands utilisateurs d'Internet (84%), c'est chez les particuliers de 25 à 55 ans que l'on trouve le taux d'achat le plus élevé. On constate surtout chez les jeunes un intérêt pour la musique, les films ou les vêtements. La tranche d'âge des 55-74 ans est celle qui se connecte le moins à Internet (25%), ce qui ne l'empêche pas de passer des commandes, surtout pour les voyages et l'hébergement.

*Tableau 7: Biens et services les plus achetés sur Internet par des particuliers en 2005 (%)\**

	UK	DE	BE	CA	DK	CH	ES	EL	FR	GR	IT	IE	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	PT	RO	SK	SI	FI	SE	UK	IE	NO
% des personnes ayant fait des achats sur Internet au moins deux derniers mois	25,1	27,2	16,3	0,5	48,0	40,4	6,8	2,0	11,7	1	1	5,9	5,1	4,8	2,2	39,0	8,1	1	25,3	6,8	5,8	4	8,0	38,0	30,3	48,1	64,0	
Livres/magazines/CD/DVD/jeux	7,8	9,3	1,8	10,9	16,9	2,0	0,8	1,8	1	1,8	2,0	0,7	0,8	24,1	0,0	1	10,8	2,8	1,9	4	2,8	8,5	12,2	14,4	16,1	1		
Voyages et hébergements de tourisme	7,8	8,7	0,7	37,7	10,0	2,2	0,4	4,8	1	2,0	1,3	0,8	0,4	18,7	1,7	1	5,4	0,8	0,9	4	1,7	18,0	16,3	20,5	31,5	1		
Vêtements, articles de sport	7,5	8,1	1,1	13,7	16,9	2,4	0,4	1,6	1	1,6	1,0	0,6	0,2	19,3	1,2	1	7,4	1,8	1,5	4	2,9	18,5	12,8	14,8	17	1		
Musique	7,4	8,0	0,5	11,3	11,1	1,0	0,4	1,5	1	1,1	1,2	1,0	0,5	15,5	1,8	1	4,9	1,4	1,5	4	1,1	6,8	12,7	23,4	12,3	1		
Autres	5,8	8,9	1	4,8	11,2	1,0	0,3	1	1	0,8	0,4	0,8	0,1	7,7	0,7	1	4,1	1,0	1,0	4	1,7	3,5	11,2	8,7	1			
Bien d'équipement ménager	5,5	8,8	1,0	16,8	7,6	2,8	0,2	3,1	1	0,8	0,1	0,6	0,5	12,4	1,6	1	3,8	0,8	1,6	4	0,8	8,5	9,1	15,8	11,0	1		
Équipements électroniques	4,8	5,4	2,1	8,8	8,6	1,0	0,3	1,2	1	1,0	0,9	1,4	0,1	7,3	0,8	1	4,4	1,8	1,5	4	1,0	4,4	7,3	10,2	4,8	1		
Logiciels informatiques	4,2	5,0	0,4	8,5	7,3	1,0	0,2	1,2	1	1,0	1,1	0,5	0,4	8,6	1,4	1	2,7	1,2	1,1	4	1,1	3,9	3,8	10,8	8,5	1		
Matériel informatique	3,5	4,2	0,3	10,3	5,8	1,0	0,6	1,2	1	0,8	0,7	0,4	0,2	5,9	0,8	1	2,2	1,3	0,9	4	0,6	5,9	5,5	8,3	4,4	1		
Alimentation/Epicerie	2,3	2,8	0,2	3,3	2,0	1,0	1	1	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,8	1	1	1,8	1,2	1	1	0,2	4	0,7	8,7	2,2	1		
Autres services financiers/Assurances	2,2	2,8	1	2,6	2,0	1,0	0,1	0,6	1	0,3	0,4	0,1	0,1	2,6	0,4	1	0,9	0,3	0,7	4	0,2	2,4	2,7	9,3	3,1	1		

Source : Eurostat, Enquête communautaire sur l'utilisation des TIC et du commerce électronique dans les entreprises

Note : Données non disponibles pour FR, IE, MT, NL, NO

\* taux exprimé en pourcentage du nombre total d'individus

\*\* = données non fiables

Une étude<sup>13</sup> effectuée en 2005, couvrant quelques États membres de l'UE, indique que sur une période de six mois, les consommateurs de l'UE avaient effectué en moyenne 7 achats en ligne, pour un montant total de 720 € par consommateur. Des études réalisées par Forrester Research en 2006 estiment que 100 millions d'europeens auront acheté en ligne en 2006, pour un montant moyen de 1 000€ par personne, ce qui permettra au commerce de détail en ligne

<sup>12</sup> “Consumer protection in the internal market”, Eurobarometer 252, DG SANCO, septembre 2006 - en cours de publication.

<sup>13</sup> « Mediascope Europe Study » - European interactive Advertising Association, Novembre 2005. Les données portent sur les pays suivants : BE, DE, DK, ES, FR, IT, NL, SE, RU  
<http://www.eiaa.net/research/media-consumption.asp?lang=6>

de passer la barre des 100 milliards € de chiffre d'affaires. Selon ces mêmes études, les ventes au détail en ligne en Europe devraient plus que doubler au cours des années à venir, pour atteindre les 263 milliards € en 2011, tandis que le nombre de clients en ligne devrait atteindre les 174 millions. Aidés par les sites permettant les comparaisons et disposant d'une meilleure offre, les consommateurs plus confiants devraient augmenter leurs dépenses en ligne chaque année et atteindre le montant moyen de 1 500 € d'achats par consommateur<sup>14</sup>.

Dans l'UE-25, la proportion des entreprises dotées d'un site Web s'élevait à 62% en 2005. La plupart des entreprises qui disposent de pages Web les utilisent majoritairement pour commercialiser leurs produits. Un peu moins de la moitié s'en sert pour diffuser ses catalogues de produits et de services disponibles ainsi que ses tarifs. Un quart propose un service après-vente aux clients. Les pays où le taux de présence sur la Toile est le plus élevé sont la Suède et le Danemark. En revanche, seules 29% des entreprises possèdent un site Web en Lettonie, 40% en Hongrie et 41% en Lituanie. 40% des entreprises pensent qu'Internet et le commerce électronique ont facilité les transactions transfrontières pour les entreprises<sup>15</sup>.

Le commerce électronique bouleverse aussi les méthodes publicitaires ainsi que les supports de publicité traditionnellement employés. En 2005, selon Forester Research, les entreprises européennes avaient l'intention d'augmenter de 25 % la part de leur budget publicité et marketing consacrée aux nouveaux média, en investissant principalement sur Internet et la messagerie électronique. Comme il y a de plus en plus de consommateurs qui passent davantage de temps devant leur ordinateur, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à expérimenter et à investir dans de nouveaux outils de vente, comme les bons en ligne et les systèmes de point de vente interactifs<sup>16</sup>.

## 2.2.2. Des offres de plus en plus variées et complexes

Le consommateur européen du 21<sup>ème</sup> siècle a potentiellement à sa disposition un marché beaucoup plus étendu qu'il ne l'était auparavant, notamment parce que les PME sont à même d'accéder plus directement aux consommateurs.

Par ailleurs, les biens et les services offerts aux consommateurs sont aujourd'hui de plus en plus personnalisés. C'est ainsi que le voyage à forfait de masse vendu par les agents de voyage est de plus en plus remplacé par un voyage sur mesure, conçu par un consommateur qui butine sur différents sites Web pour trouver le séjour et le voyage qui lui conviennent. En matière de télévision, les consommateurs peuvent de plus en plus composer librement leurs programmes et décider du moment où ils souhaitent y accéder. De nombreuses entreprises font aussi des offres tarifaires qui varient en fonction de différents paramètres fondés notamment sur les besoins réels et les habitudes de consommations de leurs clients. Par ailleurs, les modalités de vente sont aussi en train d'évoluer (Cf. par exemple le développement des ventes aux enchères à destination des consommateurs).

Les consommateurs avertis et qui peuvent consacrer du temps à comparer les différentes offres tirent parfaitement profit de ces nouvelles techniques de vente. Mais dans certains

<sup>14</sup> "Europe's 2006 online landscape", 14 September 2006 – Forrester Research - <http://www.forrester.com/Research/Document/Excerpt/0,7211,40479,00.html> "Europe's internet forecast 2006-2011", 29 June 2006 - Forrester Research

<sup>15</sup> <http://www.forrester.com/Research/Document/Excerpt/0,7211,38297,00.html> « Utilisation d'Internet par les particuliers et les entreprises », Statistiques en Bref 12/2006 – Eurostat - [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NP-06-012/FR/KS-NP-06-012-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NP-06-012/FR/KS-NP-06-012-FR.PDF)

<sup>16</sup> "European direct marketers raise new media budgets", 26 September 2005 - Forrester Research.

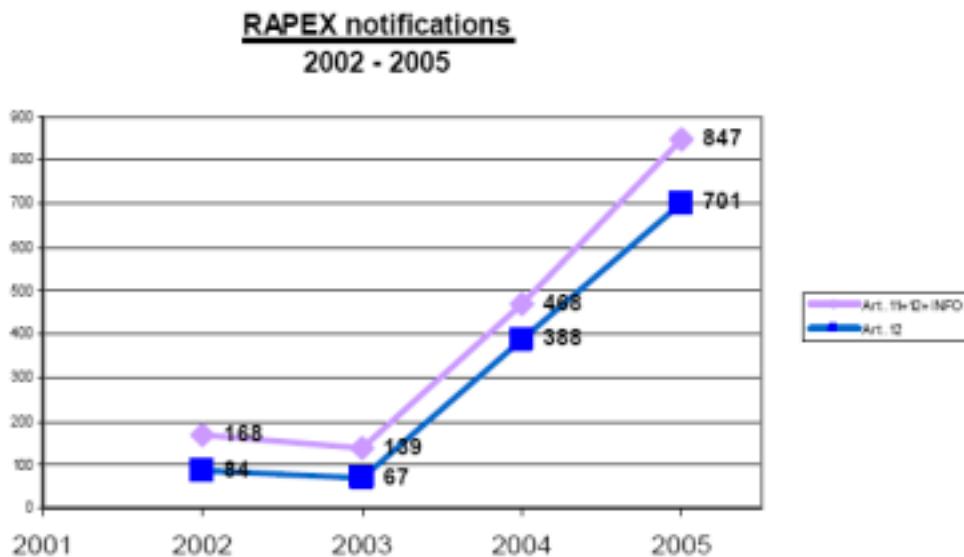
secteurs et pour certains consommateurs, faire le bon choix devient une vraie difficulté : l'information fournie avant qu'ils ne fassent leur choix leur semble peu claire, les prix au détail ne sont pas suffisamment transparents et le prix à payer n'est parfois connu du consommateur qu'au moment où ce dernier réceptionne la facture (Cf. services de roaming, services financiers).

### 2.2.3. Mondialisation de la production

La mondialisation de la production continuera à se développer pendant la période 2007-2013 et de plus en plus de marchandises consommées dans l'UE seront produites hors de l'Union européenne. Les opérateurs pourront toucher de plus en plus de consommateurs de l'UE via notamment le commerce électronique, et ce à partir de n'importe quel endroit du monde, ce qui ne pourra qu'augmenter l'offre faite aux consommateurs.

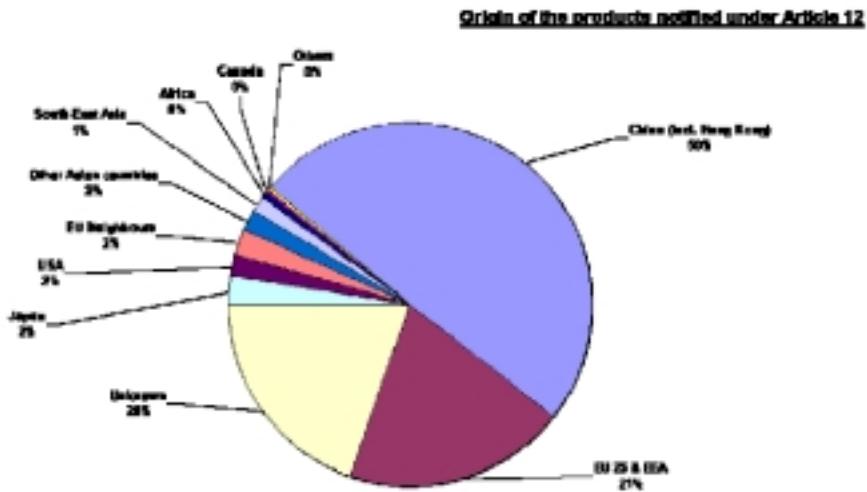
Cependant, une plus grande offre de produits s'accompagne parfois d'un niveau de qualité et de sécurité insuffisant. C'est ainsi qu'en matière de sécurité des produits, le rapport annuel 2005 relatif au système RAPEX<sup>17</sup> (Rapid Alert System for non-food consumer products) fait état d'un accroissement très important des notifications entre 2001 et 2005 portant principalement sur des produits importés, notamment de Chine.

(1) Number of notifications 2001-2005



<sup>17</sup>

[http://ec.europa.eu/consumers/reports/report\\_rapex\\_05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/reports/report_rapex_05_en.pdf)



#### 2.2.4. Développement des services et libéralisation des services en réseaux

Dans l'Union européenne, le secteur des services représente entre 60 et 70 % de l'activité économique (UE-25). La part du budget des ménages consacrée aux services ne cesse de croître<sup>18</sup>. Les consommateurs individuels consacrent aujourd'hui une plus grande part de leurs revenus aux loisirs, aux transports, aux services de télécommunication, aux services financiers etc. Les progrès technologiques réalisés ces dernières années ont notamment conduit les consommateurs vers des dépenses nouvelles et régulières qui répondent à des besoins qui leur étaient encore inconnus il y a quelques années, comme la téléphonie mobile, l'accès à Internet, la réception de programmes télévisés via différents supports, etc.

L'évolution de la réglementation dans certains secteurs fonctionnant en réseaux comme les transports, l'électricité, la téléphonie a conduit, ou est en train de conduire, à des changements majeurs pour les consommateurs. Le plus souvent habitués à un fournisseur national unique, à des contrats et des tarifs réglementés, les consommateurs se voient de plus en plus offrir un choix beaucoup plus vaste : de nouveaux fournisseurs apparaissent et, avec eux, de nouvelles offres contractuelles, de nouvelles méthodes de vente et des tarifs beaucoup plus variés, voire complexes. Tandis que des bénéfices peuvent en être attendus pour la majorité des consommateurs, la transition posera des problèmes à un certain nombre d'entre eux. C'est ainsi qu'au Royaume Uni, à la suite de l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité, on a assisté à une recrudescence des pratiques agressives, voire trompeuses, dans le but d'inciter les consommateurs à changer de prestataire<sup>19</sup>. The IPSOS consumer satisfaction<sup>20</sup> révèle que dans les pays où la distribution de l'électricité a été libéralisée, une large majorité de consommateurs n'a pas l'intention de changer de prestataire. Seuls 54 % d'entre eux pensent que changer de prestataire est une opération facile, alors que la directive prévoit que le changement de prestataire doit se faire sans coût supplémentaire.

<sup>18</sup> Environ 21% des dépenses de consommation des ménages sont consacrées au logement, à l'eau, à l'électricité, au gaz et à d'autres carburants. 13% de la consommation finale est consacrée à l'alimentaire et aux boissons non alcoolisées. Les produits non alimentaires et les services couvrent la part de budget restante.

<sup>19</sup> CitizensAdvice and Energywatch, 6.7.2005.

<sup>20</sup> En cours de publication.

## **2.3. Quelles en sont les causes ?**

### *2.3.1. Manque de confiance et d'information des consommateurs*

La faiblesse du nombre de transactions transfrontières est principalement due au manque de confiance des consommateurs dans ce type de transactions. 45% des utilisateurs d'Internet déclarent en effet se sentir moins en confiance pour effectuer des achats auprès de fournisseurs installés dans d'autres États membres que dans le leur. 71% des consommateurs pensent même qu'il est plus difficile de résoudre n'importe quel problème pouvant survenir à l'occasion d'un tel achat. 68 % des consommateurs croient qu'il y a un plus grand risque pour eux d'être victimes d'une arnaque ou d'une fraude. 66% pensent que les risques liés à la livraison sont plus élevés que lors d'un achat sur le territoire national.

Le manque de confiance des consommateurs tient notamment à l'existence de règles de protection des consommateurs qui diffèrent selon les États membres. Ne sachant pas toujours très bien de quelle protection ils disposent au sein de leur propre pays<sup>21</sup>, en étant encore moins familiers avec les réglementations des autres États membres, les consommateurs restreignent leurs choix aux produits et services disponibles dans leur propre État membre.

L'hétérogénéité des niveaux de protection a encore été accentuée par l'élargissement de l'Union européenne. Les consommateurs européens sont surpris quand ils découvrent que le rapprochement entre les différents droits n'est encore que partiel. C'est ainsi qu'interrogés dans le cadre d'un Eurobaromètre sur le commerce transfrontière<sup>22</sup>, les consommateurs des anciens États membres ont déclaré qu'ils pensaient que leurs droits avaient déjà été harmonisés à travers l'Europe. Seuls les consommateurs des récents États membres pensent qu'il y a une différence de niveau de protection à l'avantage des consommateurs de l'ouest et du nord de l'Europe. 53% des consommateurs pensent que les règles du marché intérieur ont augmenté la protection des consommateurs au sein de l'Union européenne. 54% des consommateurs jugent qu'ils sont convenablement protégés par les mesures nationales de protection des consommateurs (57% pour l'UE-15 et 43% pour l'UE-10).

Il a aussi été constaté que les consommateurs ne font pas toujours confiance dans les autorités publiques pour faire appliquer les règles édictées. C'est ainsi que seuls 57% des consommateurs se fient aux pouvoirs publics pour protéger leurs droits en tant que consommateurs (60% dans l'UE-15 et 41% dans l'UE-10). Dans l'ensemble de l'UE-25, on peut d'ailleurs constater des différences importantes dans la mise en œuvre effective de la réglementation.

Les différents désagréments et parfois les préjudices subis par les consommateurs ne contribuent pas non plus à renforcer leur confiance. C'est ainsi qu'au cours de l'année 2006, 58% des consommateurs déclarent avoir reçu des publicités commerciales non sollicitées. Pendant la même période, 32% des consommateurs disent avoir reçu, vu ou entendu des publicités ou des offres trompeuses ou frauduleuses, 6% des consommateurs déclarent avoir été trompés ou induits en erreur par une publicité frauduleuse, 13% des consommateurs déclarent avoir été indûment contraints ou mis sous pression en achetant quelque chose ou en souscrivant à un contrat et 9% des consommateurs sont tombés sur des clauses abusives. 15% des consommateurs ont essayé de faire appliquer leurs droits à garantie en demandant un

<sup>21</sup> "Qualitative study on cross border shopping in 28 European countries" (May 2004)

[http://ec.europa.eu/consumers/topics/cross\\_border\\_shopping\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/cross_border_shopping_en.pdf)

<sup>22</sup> "Qualitative study on cross border shopping in 28 European countries".

remplacement, une réparation, une réduction des prix ou une annulation de leur contrat au cours de l'année 2006. Parmi les consommateurs qui ont effectué des achats à distance dans leur pays ou ailleurs en Europe, 14% ont tenté de retourner le produit ou d'annuler le contrat, au cours de la période de rétractation et 22% ont rencontré un problème de livraison. Parmi ceux qui ont effectué un achat dans le cadre d'une vente en dehors d'un établissement commercial, 10% ont tenté de retourner le produit ou d'annuler le contrat pendant la période de rétractation, après avoir acheté quelque chose à un vendeur qui s'était présenté à leur domicile ou sur leur lieu de travail. Parmi les 14% de consommateurs qui ont acheté un voyage à forfait dans les 12 derniers mois, 11% n'ont pas été satisfaits des informations fournies par l'opérateur avant le voyage. Seuls 62% des consommateurs pensent que les vendeurs et les fournisseurs dans leurs pays respectent leurs droits de consommateurs (65% dans l'UE-15 et 48% dans l'UE-10).

Un autre élément qui freine la confiance des consommateurs tient à un manque de mécanismes efficaces de règlement des litiges. En cas de conflit, le consommateur est parfois confronté à un véritable parcours du combattant. C'est ainsi qu'au cours de l'année 2006, 14% des consommateurs ont transmis officiellement une réclamation par écrit, par téléphone ou en personne contre un professionnel. 41% des consommateurs qui ont transmis une réclamation officielle n'ont pas été satisfaits de la manière dont leur plainte a été traitée par le professionnel et 51% des consommateurs qui n'ont pas été satisfaits de la manière dont leur plainte a été traitée par le professionnel n'ont pas engagé d'autres actions.

Seuls 42% des consommateurs considèrent qu'il est facile de résoudre des conflits avec des professionnels par un arbitrage, une médiation ou un organe de conciliation. Seules 12% des entreprises ont utilisé les mécanismes extrajudiciaires de résolution de conflits, 3% les utilisant régulièrement. 45% des consommateurs pensent qu'il n'est pas facile de résoudre des conflits avec des professionnels par une action en justice (66% dans l'EU10 et 42% dans l'UE15<sup>23</sup>). 74% des consommateurs seraient disposés à défendre leurs droits en justice s'ils pouvaient rejoindre d'autres consommateurs se plaignant des mêmes faits.

### 2.3.2. Persistance de la « fracture numérique »

Malgré un accroissement certain du taux d'équipement des ménages, des différences importantes persistent entre États membres.

Tableau 2: Proportion des ménages disposant d'une connexion à large bande selon le degré d'urbanisation en 2005 (%)

	UE25	UE15	BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK	IS	NO
Total																													
	Banque large	23	25	41	5	51	23	30	1	21	1	1	10	4	13	12	39	11	1	54	23	16	26	19	7	36	46	32	60
	Internet	48	53	50	19	75	62	39	22	36	1	1	39	30	40	16	77	22	1	78	47	30	31	48	23	56	73	60	86
Dense	Banque large	27	26	40	7	59	25	37	1	26	1	1	16	7	19	20	38	18	1	57	30	26	27	28	15	43	45	34	54
	Internet	52	55	49	22	80	62	45	29	42	1	1	41	40	50	25	68	32	1	80	49	40	36	50	33	58	67	58	81
Intermédiaire	Banque large	23	25	44	5	52	24	u	3	20	1	1	15	3	11	1	42	11	1	50	24	15	16	u	42	49	34	49	69
	Internet	48	51	54	18	74	61	u	15	34	1	1	38	39	59	1	65	22	1	78	48	31	30	59	1	56	83	64	86
Disserte	Banque large	15	19	29	3	42	15	22	0	10	1	1	6	1	7	6	36	5	1	48	15	5	11	13	4	30	36	22	54
	Internet	40	48	41	17	70	62	32	16	29	1	1	34	16	34	5	81	14	1	75	44	19	23	45	16	51	72	67	82

Source : Eurostat, Enquête communautaire sur l'utilisation des TIC dans les ménages

Note : Données non disponibles pour FR, IE, MT, NO

u = donnée non fiable

<sup>23</sup>

ex : les sondages effectués dans le cadre des campagnes d'information des consommateurs dans certains nouveaux États membres ont montré qu'une grande majorité de consommateurs ne croient pas en l'efficacité du système judiciaire pour lutter contre les entreprises qui ne respectent pas les droits des consommateurs.

Dans l'enquête Eurobaromètre 249, il apparaît que, parmi les ménages déclarant ne pas avoir Internet à la maison, les principales raisons invoquées sont le manque d'intérêt pour Internet (43%), l'absence d'ordinateur dans le foyer (27%) et le coût d'accès à Internet (19%)<sup>24</sup>. Dans une autre enquête Eurobaromètre sur les services d'intérêt général<sup>25</sup>, 21% des non utilisateurs d'Internet ont déclaré que les tarifs de connexion n'étaient pas abordables, 8% estimant même qu'ils étaient excessifs.

Le niveau d'équipement n'est pas tout. Il convient aussi de prendre en compte la capacité des citoyens à comprendre et à utiliser les outils informatiques. Les résultats d'une enquête conduite par Eurostat<sup>26</sup> montrent que 37% des européens (UE 25) n'ont encore aucune connaissance de base en informatique, alors que seuls 22 % d'entre eux semblent pouvoir maîtriser une grande diversité d'applications. Des différences importantes existent entre États membres. Dans ceux pour lesquels des données sont disponibles, plus de la moitié des citoyens n'avaient aucune connaissance informatique de base en Grèce (65%), en Italie (59%), en Hongrie (57%), à Chypre et au Portugal (54% chacun), ainsi qu'en Lituanie (53%). Moins d'un quart de la population était dans ce cas au Danemark (10%), en Suède (11%), au Luxembourg (20%), en Allemagne (21%) et au Royaume-Uni (25%). A noter aussi que de grandes différences existent également entre les groupes d'âge et les degrés d'instruction.

### 2.3.3. *Persistance d'obstacles pour les entreprises*<sup>27</sup>

Pour les entreprises, les principaux obstacles au commerce transfrontière avec les consommateurs tiennent à plusieurs raisons :

- coûts de mise en conformité avec les différentes règles fiscales nationales (TVA notamment, etc.) pour 43% des entreprises, contre 23% qui pensent que cela n'est pas un obstacle important;
- coûts de mise en conformité avec les différentes législations nationales réglementant les transactions avec les consommateurs pour 41% des entreprises, contre 24% qui pensent que cela n'est pas un obstacle important;
- surcoûts de livraison dans un autre État membre pour 38% des entreprises, contre 25% qui pensent que cela n'est pas un obstacle important;
- gestion des litiges pour 42% des entreprises qui pensent que la difficulté est plus grande en cas de litiges transfrontières, contre 22% qui pensent que cela n'est pas un obstacle important ;
- risque de fraude et de non paiement pour 46% des entreprises qui pensent que le risque plus élevé dans les ventes transfrontières, contre 19% qui pensent que cela n'est pas un obstacle important ;
- service après-vente pour 41% des entreprises qui pensent que ce service est plus difficile à assurer, contre 24% qui pensent que cela n'est pas un obstacle important.

---

<sup>24</sup> "Etude sur les communications électroniques auprès des ménages", Special Eurobarometer 249 - [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_249\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_249_sum_fr.pdf)

<sup>25</sup> « Consumer opinions on services of general interest », Special Eurobarometer 65 – en cours de publication.

<sup>26</sup> « Utilisation de l'informatique et d'Internet: quel est le niveau de compétence des européens? » Statistiques en Bref, 17/2006 -[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NP-06-017/FR/KS-NP-06-017-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NP-06-017/FR/KS-NP-06-017-FR.PDF)

<sup>27</sup> « Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection » - Flash Eurobarometer 186 - [http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash\\_eb\\_186\\_ann\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf)

En ce qui concerne les coûts résultants des différences de langues, les opinions sont plus partagées : 33% d'entre elles pensent que c'est un obstacle assez ou très important, tandis que le même pourcentage pense que ce n'est pas le cas.

En cas d'harmonisation plus poussée de la législation de protection des consommateurs, 43% des entreprises pensent que cela pourrait contribuer à augmenter la proportion de transactions transfrontières, 42% pensent que cela pourrait accroître leurs ventes via Internet et 36% pensent que leur budget de publicité et marketing dédié au commerce transfrontière pourrait augmenter.

En ce qui concerne l'information relative aux règles de protection des consommateurs dans les États membres, 62% des entreprises déclarent ne pas savoir où trouver l'information pertinente.

#### *2.3.4. Insuffisante prise en compte des intérêts des consommateurs dans certaines politiques communautaires, notamment dans le secteur des services*

Les intérêts des 490 millions de consommateurs européens reposent aussi sur la prise en compte de leurs intérêts dans l'ensemble des autres politiques communautaires, et plus particulièrement dans celles qui ont un effet direct sur les produits et les services qui leur sont offerts.

Jusqu'à présent, priorité a souvent été donnée au niveau communautaire à ce qui se passe du côté de l'offre, ce qui a conduit à rechercher en priorité l'élimination des barrières à l'entrée et amené à la libéralisation de nombreux secteurs. Malgré cela, l'accès au marché intérieur reste difficile pour les consommateurs dans le secteur des services en général et plus particulièrement dans des domaines comme les services financiers de détail (y compris les moyens de paiement), l'énergie, les télécommunications, car pour ces domaines, le marché intérieur est encore trop fragmenté.

Une enquête récemment réalisée auprès des consommateurs européens fournit des informations intéressantes sur la perception qu'ils ont des services d'intérêt général (SIG)<sup>28</sup>.

Pour les consommateurs, l'accès aux SIG est difficile ou impossible dans les proportions suivantes :

- réseaux de téléphonie mobile : 12%,
- réseaux de téléphonie fixe : 8%,
- réseaux d'approvisionnement en électricité : 5%,
- réseaux d'approvisionnement en gaz : 24%,
- réseaux d'approvisionnement en eau : 5%,
- services postaux : 8%,
- réseaux de transports locaux : 17%,
- réseaux ferroviaires (entre villes) : 24%,
- système bancaire pour un compte courant : 9%.

Pour tous ces SIG, l'accès s'est amélioré en comparaison avec les résultats de l'enquête effectuée en 2004, à l'exception du gaz pour lequel l'accès est devenu légèrement plus

---

<sup>28</sup> « *Consumer opinions on services of general interest* », Special Eurobarometer 65 – en cours de publication.

difficile. En ce qui concerne l'accès à Internet, 19% des citoyens indiquent qu'ils n'ont aucun accès à l'Internet haut débit et 10% indiquent ne pas savoir si un tel accès existe.

Pour les consommateurs ayant déclaré pouvoir disposer d'un accès facile ou difficile aux services mentionnés ci-dessus, le niveau d'utilisation effective de ces services est le suivant:

<b>UE-25</b>	<b>EB65/2006</b>	<b>Différence EB65/2006EB - 62/2004</b>
électricité	97%	+ 3
eau	96%	+ 3
services postaux	93%	+ 4
compte bancaire courant	89%	non demandé
téléphonie mobile	85%	+ 2
téléphonie fixe	83%	-3
gaz	74%	-3
transports locaux	65%	+ 7
réseaux ferroviaires	54%	+ 11
Internet haut débit	47%	non demandé
téléphonie via Internet	28%	non demandé

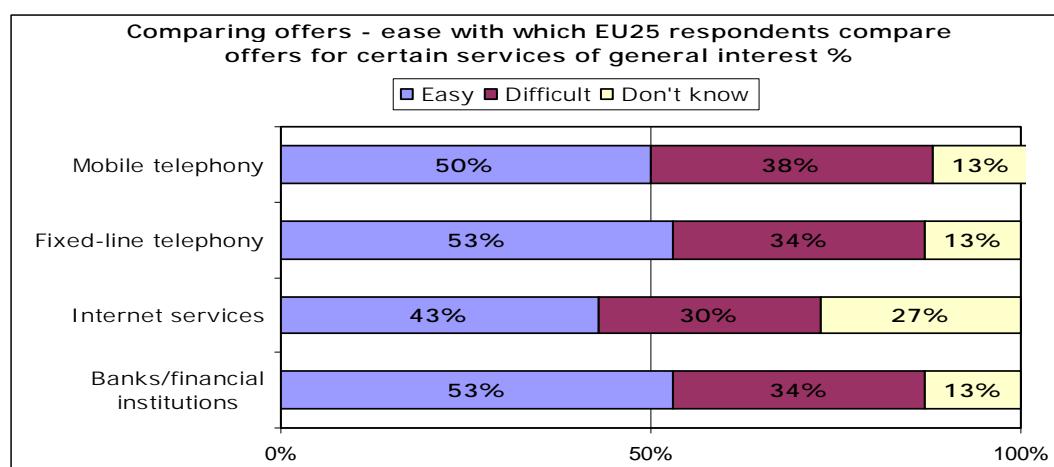
Les consommateurs qui utilisent les SIG estiment que les tarifs sont peu abordables, voire excessifs dans les proportions suivantes :

- services postaux : 12%,
- compte bancaire courant : 16%,
- Internet : 15%,
- transports locaux : 20%,
- téléphonie fixe : 23%,
- téléphonie mobile : 23%,
- eau : 23%,
- réseaux ferroviaires : 23%,
- électricité : 31%,
- gaz : 32%.

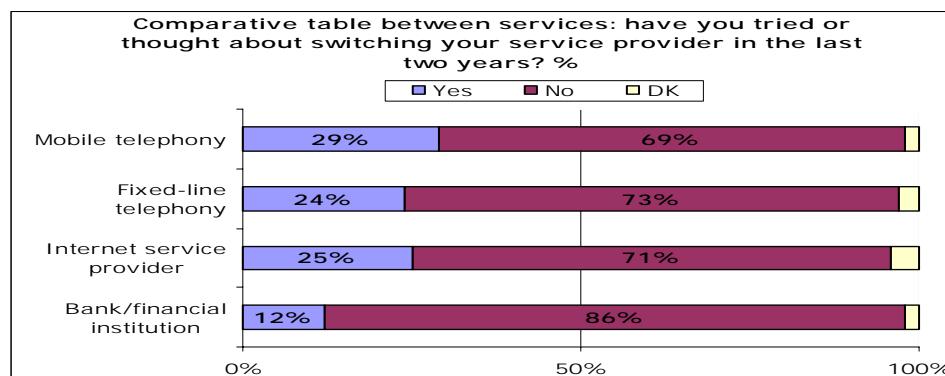
Les consommateurs qui n'utilisent pas les SIG estiment que les tarifs ne sont pas abordables, voire excessifs dans les proportions suivantes :

- services postaux : 3%,
- compte bancaire courant : 28%,
- Internet : 29%,
- transports locaux : 21%,
- téléphonie fixe : 41%,
- téléphonie mobile : 35%,
- eau : 31%,
- réseaux ferroviaires : 25%,
- électricité : 39%,
- gaz : 27%.

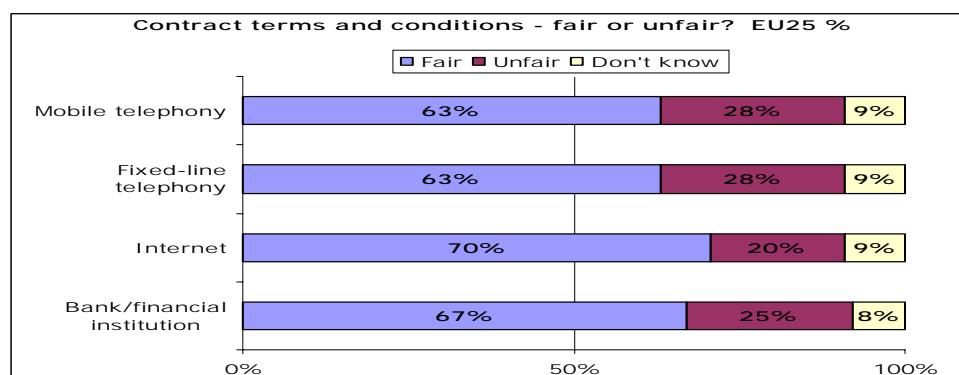
De nombreux consommateurs estiment qu'il est difficile de comparer les offres des différents fournisseurs :



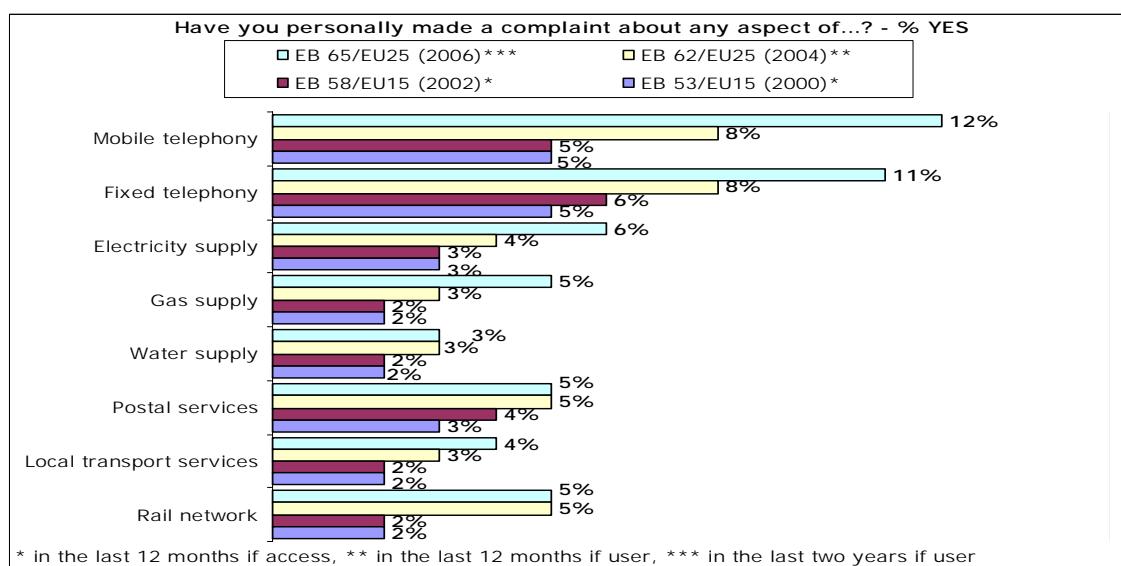
De nombreux consommateurs ont essayé ou ont songé à la possibilité de changer de prestataire au cours des deux dernières années :



De nombreux consommateurs trouvent que les modalités et les conditions de leurs contrats sont peu équitables :



Pour certains de ces services, le nombre de plaintes des consommateurs a augmenté. Ces plaintes ont majoritairement été directement adressées aux prestataires de services :



Le traitement des plaintes a dans l'ensemble été très peu satisfaisant. Beaucoup de consommateurs estiment que leurs plaintes ont été "assez mal" voire "très mal" traitées :

- téléphonie mobile : 42%,
- téléphonie fixe : 45%,
- Internet : 48%,
- électricité : 48%,
- gaz : 53%,
- eau : 43%,
- services postaux : 43%,
- transports locaux : 43%,
- réseaux ferroviaires : 44%,
- compte bancaire courant : 47%.

Pour tous les services considérés, il y a un pourcentage élevé de consommateurs estimant que leurs intérêts sont « assez mal» ou "très mal protégés" :

- téléphonie mobile : 31%,
- téléphonie fixe : 28%,
- Internet : 26%,
- électricité : 26%,
- gaz : 23%,
- eau : 21%,
- services postaux : 28%,
- transports locaux : 21%,
- réseaux ferroviaires : 23%,
- compte bancaire courant : 22%.

Enfin, 66% des consommateurs déclarent se fier principalement aux organisations de consommateurs indépendantes pour protéger leurs droits en tant que consommateurs (70% dans l'UE-15 et 50% dans l'EU10).

L'intégration des intérêts des consommateurs dans les politiques marché intérieur, services d'intérêt général, etc. reste encore insuffisante au niveau communautaire, comme en témoignent les demandes des représentants des organisations de consommateurs. Des progrès notables ont été réalisés dans les secteurs des transports et de l'énergie, mais il reste encore de nombreuses barrières à lever. Par exemple les directives gaz et électricité prévoient des protections importantes pour les consommateurs mais une analyse de leur transposition au niveau national manquent. Les mesures récemment mises en places pour permettre une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs dans le domaine de la politique de la concurrence (recueil de l'avis des organisations de consommateurs dans certains dossiers et désignation d'un 'officier de liaison' interlocuteur des organisations de consommateurs au sein de la DG Concurrence) ou la création d'une unité chargée de prendre en compte les intérêts des consommateurs<sup>29</sup> au sein de la DG Transports et Energie pourraient être prises comme modèles dans d'autres politiques.

---

<sup>29</sup> Unité A5 "Services of General Economic Interest and Users' Rights ».

### *2.3.5. Faiblesse du mouvement consommateur*

La situation du mouvement consommateur en Europe est extrêmement variée. Il y a aujourd’hui un peu plus de 400 organisations de consommateurs dans l’UE-27, le récent élargissement en a sensiblement augmenté le nombre. Dans quelques anciens États membres, il existe des organisations de consommateurs reconnues et suffisamment puissantes pour jouer un véritable rôle sur leur marché national. Ces organisations n’ont cependant pas ou peu d’activités au niveau communautaire. Dans de nombreux autres pays, le mouvement consommateur est éclaté entre de nombreuses organisations. Dans certains nouveaux États membres, il est même parfois difficile d’identifier les organisations de consommateurs. La pluralité présente l’avantage de permettre l’expression de tous les courants de pensée. Cependant, l’éclatement du mouvement consommateur constitue un obstacle majeur à l’efficacité de leur action. On constate en effet que les actions de coordination sont rares au niveau national. Ceci est encore plus vrai quand il s’agit d’intervenir au niveau communautaire.

Faute de moyens, peu d’organisations sont à même de prendre part aux travaux de normalisation ou de développer une expertise suffisante notamment en matière économique, scientifique, sociologique, etc. qui les mettrait à même d’être davantage entendues des pouvoirs publics et des entreprises, tant au niveau national, européen qu’international. Les résultats d’une enquête conduite par la DG SANCO montrent notamment qu’il n’y a pas suffisamment d’experts ayant reçu une formation de niveau universitaire sur les questions de consommation, alors que de tels besoins existent au sein des organisations de consommateur.

La faiblesse du mouvement consommateur au niveau national ne permet pas non plus l’émergence d’un mouvement consommateur fort au niveau européen. A ce jour, seules deux organisations ont une véritable activité au service des intérêts des consommateurs : le BEUC qui intervient sur toutes les questions intéressant les consommateurs et l’ANEC qui intervient sur les questions de normalisation, avec l’appui d’un fort soutien financier public. Le mouvement consommateur européen ne peut se renforcer qu’avec des organisations nationales membres suffisamment fortes. Aujourd’hui, le mouvement consommateur européen n’est pas à même de produire suffisamment d’expertise de niveau communautaire sur tous les sujets ayant un impact sur les intérêts des consommateurs, ni de constituer un véritable contrepouvoir face aux organisations professionnelles.

### *2.3.6. Insuffisance des données*

La stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006 avait pointé la nécessité pour la Commission de développer un socle de connaissances contenant des informations et des données sur les consommateurs et les marchés pour l’ensemble des États membres de l’Union européenne. La politique des consommateurs, comme toutes les politiques, a en effet besoin de s’appuyer sur des informations et des données quantitatives et qualitatives fiables et pertinentes afin que les choix politiques puissent être définis, modulés et classés par ordre de priorité de la manière la plus appropriée possible. Il est en effet difficile d’affirmer qu’une mesure est favorable ou non aux consommateurs ou qu’un marché fonctionne ou non correctement dans l’intérêt des consommateurs, sans recueillir l’avis des consommateurs eux-mêmes et sans disposer de données fiables et comparables sur le fonctionnement des marchés examinés sous l’angle consommateur. Cela est encore plus vrai pour les nouveaux défis auxquels les consommateurs doivent faire face.

Beaucoup de données ont déjà été recueillies entre 2002 et 2006, mais il manque encore des informations permettant d’évaluer par exemple le niveau de commerce transfrontière B2C, de

suivre le niveau de convergence des prix des biens et services offerts aux consommateurs, d'évaluer l'impact des règles de protection des consommateurs sur la confiance des consommateurs et des entreprises, de comprendre le comportement des consommateurs face aux nouvelles technologies et aux nouvelles pratiques commerciales, de vérifier si les niveaux de prix et de qualité des services sont au bénéfice des consommateurs dans le cadre des services d'intérêt général, de mieux prendre en compte les plaintes des consommateurs, de mieux appréhender les risques liés à l'usage des produits et des services, etc.

#### **2.4. Y a-t-il nécessité d'une intervention communautaire ? (test de subsidiarité)**

L'intervention communautaire en matière de politique des consommateurs est prévue par l'article 153 du traité CE<sup>30</sup>. La politique des consommateurs relève des compétences partagées avec les États membres. Le niveau communautaire n'a, par conséquent, pas vocation à intervenir dans tous les aspects de la protection des consommateurs. En effet, certaines questions sont beaucoup mieux appréhendées et réglées au plus proche des consommateurs, c'est-à-dire au niveau national. En outre, toutes les questions de consommation n'ont pas de lien avec la réalisation du marché intérieur.

Au fur et à mesure de la mise en place de la politique communautaire des consommateurs, les liens avec les politiques nationales des consommateurs se sont renforcés. Lors de l'évaluation ex-post de la stratégie 2002-2006<sup>31</sup>, les deux tiers des personnes interrogées ont mentionné, pour la période concernée, une véritable convergence UE - États membres sur les objectifs, les questions à traiter et les instruments de la politique des consommateurs, avec une prédominance dans les récents États membres. A côté de cela, les personnes interrogées font aussi remarquer que les agendas nationaux restent aussi centrés sur des priorités différentes de celles inscrites à l'agenda communautaire, plus particulièrement dans les anciens États membres.

Pour la période 2007-2013, deux tiers des personnes interrogées souhaitent davantage de convergence, principalement les représentants des consommateurs (80%) et des professionnels (70%) et les nouveaux États membres (75%). Les autorités publiques manifestent plus de réserves (52%). Ceci reflète les inquiétudes de certains États membres qui estiment qu'une protection des consommateurs davantage harmonisée pourrait conduire à une diminution du niveau de protection dont disposent actuellement les consommateurs des pays

---

<sup>30</sup> « 1. Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.

2. Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté.

3. La Communauté contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 par:

a) des mesures qu'elle adopte en application de l'article 95 dans le cadre de la réalisation du marché intérieur;

b) des mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi.

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures visées au paragraphe 3, point b).

5. Les mesures arrêtées en application du paragraphe 4 ne peuvent empêcher un État membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes. Ces mesures doivent être compatibles avec le présent traité. Elles sont notifiées à la Commission. »

<sup>31</sup> « *Ex-post evaluation of the impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on national consumer policies* » – en cours de publication.

considérés. Trois quarts des personnes interrogées estiment qu'il est possible de développer une coopération plus intense entre les États membres et la Commission afin de maximiser les synergies entre les actions nationales et les actions communautaires. Elles souhaitent notamment :

- que les activités du Consumer Policy Network soient plus étendues et davantage systématisées ;
- qu'il y ait davantage de coopération dans le contrôle de l'application de la législation, notamment en ce qui concerne les questions transfrontières et les pratiques commerciales déloyales, ainsi que davantage de liens entre contrôle de l'application de la législation et résolution des litiges ;
- une plus grande diffusion des meilleures pratiques ;
- davantage de coopération pour discuter des politiques via des réunions informelles.

L'intervention communautaire s'impose par conséquent à chaque fois que la question en jeu dépasse les préoccupations purement nationales. Elle a ainsi vocation à protéger le consommateur pour tous ses achats de produits et de services. Qu'il les trouve à proximité de chez lui, qu'il se déplace pour les acquérir au-delà des frontières ou qu'il utilise toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies, le consommateur doit pouvoir être assuré de disposer des mêmes droits et ce à un niveau suffisamment élevé : informations préalables suffisantes, pertinentes et loyales, des produits et services sûrs, des contrats équilibrés, loyaux et complets ainsi qu'un accès à des modes de règlement des litiges rapides et efficaces. L'intervention communautaire en matière de politique des consommateurs a pour objectifs premiers d'assurer un même niveau élevé de protection à tous les consommateurs et de contribuer à ce que tous les consommateurs profitent pleinement du marché intérieur, ce qui ne peut être réalisé individuellement par chaque État membre.

Par ailleurs, les risques pour la sécurité et les intérêts économiques des consommateurs ne sont pas limités aux seules frontières de l'Union. Les opérateurs sans scrupules basés en dehors de l'UE peuvent, par exemple, essayer d'induire des consommateurs européens en erreur en diffusant des offres trompeuses sur leurs sites Web. Aborder ces dangers exige par conséquent la coopération et la participation des pays extérieurs à l'Union européenne concernés, ce qui peut plus difficilement être mis en œuvre au seul niveau national.

En ce qui concerne les actions à mener en faveur des organisations nationales ou locales de consommateurs, le niveau d'intervention le plus approprié dépend de la question à traiter. C'est ainsi qu'il n'appartient pas au niveau communautaire de contribuer financièrement au développement des organisations nationales pour leurs actions purement nationales. En revanche, l'intervention communautaire est justifiée pour favoriser la mise en place et le développement de réseaux des organisations nationales à l'échelon européen, pour appuyer les échanges de bonnes pratiques et pour développer leur expertise notamment dans les domaines communautaires afin que les associations nationales soient à même de jouer un rôle essentiel sur le marché intérieur. En ce qui concerne les organisations européennes, une intervention au niveau communautaire apparaît de manière évidente comme le niveau le plus approprié pour contribuer au développement d'un mouvement consommateur puissant et efficace.

### 3. PRINCIPAUX OBJECTIFS

		<b>INDICATEURS</b>
<b>OBJECTIFS GENERAUX</b>	<b>To empower EU consumers</b>	Augmentation du niveau général de satisfaction des consommateurs et de confiance des consommateurs et des entreprises dans le marché intérieur
	<b>To enhance EU consumers' welfare</b>	Augmentation du niveau général de satisfaction des consommateurs
	<b>To protect consumers effectively from the serious risks and threats that cannot be left to individuals</b>	Augmentation du niveau de protection des consommateurs dans toute l'Union européenne
<b>OBJECTIFS SPECIFIQUES</b>	<i>Better monitoring of consumers markets and national consumer policies</i>	Nombre d'études et d'enquêtes lancées Communication des données recueillies aux autres DG et aux États membres
	<i>Putting consumers at the heart of regulation</i>	Augmentation du nombre d'initiatives législatives et non législatives où les intérêts des consommateurs sont pris en compte
	<i>Better consumer protection regulation</i>	Augmentation de la satisfaction des consommateurs sur la législation et le niveau d'infractions Augmentation de la satisfaction des entreprises
	<i>Better enforcement and redress</i>	Augmentation du niveau d'efficacité des différents outils, instruments, et réseaux mis en place, Augmentation du niveau de satisfaction des consommateurs dans le règlement des litiges
	<i>Better informed and educated consumers</i>	Augmentation du niveau de satisfaction des consommateurs
	<i>Better protection of EU consumers in international markets</i>	Nombre d'actions nouvelles

	<b>ACTIONS</b>	<b>RESULTATS ATTENDUS</b>
<b><i>Better monitoring of consumer markets and national consumer policies</i></b>	Mesurer le niveau de commerce transfrontière B2C	Eurobaromètres réguliers – rapport sur statistiques de paiement
	Suivre le niveau de convergence/divergence des prix de biens et de services comparables	Rapport
	Mesurer le lien entre règles de protection des consommateurs et confiance des consommateurs et des entreprises	Rapport
	Collecter les plaintes des consommateurs pour permettre des comparaisons entre États membres et entre secteurs	Mise en place d'un système de collecte des données avec les États membres
	SGI : suivre niveaux de prix, accès, usage et niveau de satisfaction	Rapports d'enquête
	Etudier les comportements des consommateurs, notamment face aux nouvelles technologies / nouvelles pratiques commerciales	Rapports d'étude
	Collecter des données sur les accidents dus à des produits / services	Mise en place d'un système de collecte de données
	Améliorer la base de connaissance des risques liés à la sécurité des produits et des services	RAPEX - Rapports
	Fixer des lignes pour évaluer les mesures de gestion des risques	Rapport
	Mettre en place des procédures et des méthodes solides et harmonisées de collecte, de traitement et d'évaluation des données	Rapport
<b><i>Putting consumers at the heart of regulation</i></b>	Evaluer les risques des produits chimiques dans les produits de consommation	Mise en place du projet de recherche EIS-Chemisks (système d'information européen sur les risques des produits chimiques dans les produits de consommation)
	Renforcer le rôle du Consumer Policy Network	Mise en place d'un forum pour la coordination des politiques nationales
	Renforcer de manière générale la prise en compte des intérêts des consommateurs dans les autres politiques communautaires	Mise en place d'un sous-groupe de commissaires chargé des questions de consommation Nombre de participations des organisations de consommateurs (nationales et européennes) aux réunions organisées par les DG autres que DG SANCO Nombre de réunions avec les États membres sur cette question
	Développer la prise en compte des intérêts des consommateurs dans les services financiers	Participation aux travaux du comité de pilotage et à l'analyse d'impact des initiatives législatives
	Développer la prise en compte des intérêts des consommateurs dans les services d'intérêt général	Participation aux travaux du comité de pilotage et à l'analyse d'impact des initiatives législatives
	Développer une approche générale sur la sécurité des produits et des services	Niveau de coordination entre les différentes politiques concernées (consommation, entreprise/industrie, environnement et transport)

	<i>ACTIONS</i>	<i>RESULTATS ATTENDUS</i>
<b><i>Better consumer protection regulation</i></b>	Réviser l'acquis communautaire pour le rendre plus cohérent et plus clair	Rapports réguliers - initiatives législatives ou non législatives
	Continuer travaux sur le crédit à la consommation et la vente à distance des services financiers	Proposition législative - rapport d'étude
	Réviser la directive sur le "timeshare"	Proposition législative
	Evaluer la directive sur la sécurité générale des produits	Rapport d'évaluation - éventuelle modification de la directive
	Passer de l'harmonisation minimale à l'harmonisation maximale quand cela est nécessaire	Contenu des propositions législatives
	Améliorer la consultation des parties concernées	Nombre de réunions du European Consumer Consultative Group (ECCG) et réunions communes entre organisations de consommateurs et organisations professionnelles, Mise en place de la base de données des organisations de consommateurs, Soutien financier aux organisations européennes de consommateurs
	Développer les capacités d'expertise des organisations de consommateurs	Nombre de formations organisées et nombre d'organisations ayant inscrit leur personnel à ces formations, Nature des profils, postes occupés par ceux ayant participé à ces formations, 6 mois, 1 an et 2 ans après la formation, Nature des actions mises en œuvre par les organisations de consommateurs 6 mois, 1 an et 2 ans après la formation intégrant les nouvelles connaissances, impact sur les méthodes de travail, résultats des projets concrets, Niveau de développement du fonctionnement en réseau avec d'autres organisations de consommateurs
	Soutenir la représentation des consommateurs dans les travaux de normalisation via l'ANEC	Soutien financier de l'ANEC Nombre de travaux / normes où l'ANEC est impliqué

	<i>ACTIONS</i>	<i>RESULTATS ATTENDUS</i>
<i>Better enforcement and redress</i>	Mettre en œuvre la directive relative aux pratiques commerciales déloyales	Réunions spécifiques avec les États membres (groupes de travail) pour transposer à temps et de manière uniforme la directive, Réunions du comité du CPC consacré à la mise en œuvre de la directive, Suivi régulier de l'application de la directive afin de détecter rapidement les éventuels problèmes Formations des fonctionnaires nationaux et des magistrats , Mise en place d'une base de données des cas permettant de réagir rapidement
	Renforcer la coopération entre les autorités publiques nationales pour l'application des règles en matière de sécurité des produits et pour la mise en œuvre du Règlement CE n° 2006/2004 (CPC)	Nombre de réunions de chaque réseau, Nombre d'actions conjointes États membres / Commission, CPC : nombre et nature des cas enregistrés dans la base « coopération administrative », CPC : nombre d'outils mis en place pour les fonctionnaires/agents en charge des contrôles (formations, manuels), CPC : rapports d'activité réguliers
	Renforcer le rôle des Centre européens des consommateurs dans la résolution amiable des litiges	Nombre et nature des cas enregistrés par tous les membres du réseau des CEC, <u>Rapport sur les suites données aux cas enregistrés</u>
	Encourager le développement des modes alternatifs de résolution des litiges	Mise en place d'un Centre européen des consommateurs dans chaque nouvel État membre, Rapports réguliers sur les modes de résolution des litiges existants
	Prendre en compte les dommages collectifs subis par les consommateurs	Etude sur les besoins d'une éventuelle action collective
	Evaluer la directive 98/27/CE relative aux injonctions	Rapport d'évaluation – éventuelle modification de la directive

	<i>ACTIONS</i>	<i>RESULTATS ATTENDUS</i>
<i>Better informed and educated consumers</i>	Renforcer le rôle du réseau des Centres européens des consommateurs dans l'information des consommateurs	Rapport sur le nombre de consommateurs qui ont fait appel aux CEC et enquête sur le niveau de satisfaction
	Continuer les campagnes d'information dans les récents et nouveaux États membres	Rapport sur le nombre de consommateurs touchés par ces actions et sur l'impact de ces campagnes sur les consommateurs concernés
	Améliorer l'information des consommateurs en matière de consommation durable	Mise en place d'outils d'information des consommateurs
	Eduquer les jeunes consommateurs en augmentant la diffusion du journal de classe	Rapport sur le nombre de jeunes consommateurs touchés par cette action, Rapport d'évaluation sur l'impact de cette action sur les connaissances et le comportement des jeunes consommateurs
	Développement de nouveaux modules de formation sur des thèmes de consommation à destination des adultes	Mise en place de nouveaux modules de formation en ligne pour les adultes, Rapport d'évaluation sur l'impact de cette action
	Développement d'un cursus de formation en consommation de niveau universitaire	Mise en place d'un master européen et nombre de personnes formées
	<i>ACTIONS</i>	<i>RESULTATS ATTENDUS</i>
<i>Better protection of EU consumers in international markets</i>	Renforcer la coopération avec nos principaux partenaires en matière de sécurité des produits	Nombre d'accords et nombre de produits couverts par ces accords Nombre de notifications de produits à risques introduites dans RAPEX
	Renforcer la coopération avec nos principaux partenaires commerciaux notamment dans le secteur du commerce électronique	Nombre d'accords conclus dans le cadre de la mise en œuvre du Règlement (CPC)
	Contribuer au processus d'accession et développer la coopération avec les pays accédants et les pays candidats	Nombre d'actions dans le domaine de la protection des consommateurs
	Renforcer la coopération avec les membres de l'OCDE et les pays voisins de l'UE	Nombre de participations aux travaux de l'OCDE au sein du comité de la politique des consommateurs Nombre de plans d'action conclus dans le cadre de la politique de voisinage intégrant les questions de consommation

## **4. PRINCIPALES OPTIONS**

À la lumière des différents objectifs identifiés, il est possible de dégager trois options pour la politique des consommateurs pour la période 2007-2013 :

### **4.1. Option 1 : une politique des consommateurs relevant principalement du niveau national**

Cette option vise à rapprocher le niveau de décision et d'intervention dans tout ce qui touche à la prise en compte des intérêts des consommateurs au plus près des citoyens. Elle suppose que les objectifs qu'il s'agit d'atteindre pour la période 2007-2013 seront plus efficacement remplis par la somme des actions nationales. Cette option suppose aussi qu'il subsiste de nombreuses questions de consommation qui ne sont pas partagées, ou qui ne le sont plus, par de nombreux États membres. Cette option implique de remettre à plat, voire de défaire tout ou partie de ce qui a déjà été réalisé en faveur des consommateurs au niveau communautaire, notamment en matière de législation. Avec cette option, l'intervention communautaire serait essentiellement focalisée sur l'organisation de la coopération entre autorités publiques en charge des questions de consommation pour tout ce qui dépasse les questions purement nationales. Par ailleurs, la dimension ‘marché intérieur’ de la politique des consommateurs disparaît totalement.

### **4.2 Option 2 : une politique des consommateurs relevant principalement du niveau communautaire**

Cette option suppose cette fois que les principales questions de consommation sont dorénavant partagées par l'ensemble des États membres et que les besoins et préoccupations de la grande majorité des consommateurs européens sont devenus très proches. Elle implique aussi que le marché intérieur soit devenu une réalité pour les consommateurs européens.

Cette option conduirait à un transfert important du niveau national vers le niveau communautaire. Le rôle des États membres porterait alors essentiellement sur la mise en œuvre de la politique européenne des consommateurs et sur les questions de consommation liées aux spécificités des marchés locaux et aux habitudes de consommation purement nationales.

### **4.3 Option 3 : Une politique communautaire complétant celle des États membres**

Cette option suppose qu'il y a à la fois convergence entre les États membres et le niveau communautaire sur des objectifs, des priorités et des instruments communs et, qu'à côté de cela, subsistent des préoccupations purement nationales.

Cette option implique la continuité de ce qui a déjà été mis en place en matière de consommation depuis de nombreuses années, à savoir que les politiques nationales et communautaire se complètent.

## 5. ANALYSE DES IMPACTS

	<b>Option 1- une politique des consommateurs relevant principalement du niveau national</b>	<b>Option 2- une politique des consommateurs relevant principalement du niveau communautaire</b>	<b>Option 3- une politique communautaire complétant celle des États membres</b>
<b>IMPACTS ECONOMIQUES</b>			
<i>Sur la concurrence dans le marché intérieur</i>	Disparition du lien entre la politique des consommateurs et la politique marché intérieur. Les différences entre les réglementations nationales peuvent décourager les entreprises, notamment les plus petites, à proposer leurs produits ou leurs services hors du territoire national, ce qui ne peut que réduire la concurrence et le choix des consommateurs.	<p>La politique des consommateurs a pour objectif de contribuer à la réalisation d'un marché intérieur au service des consommateurs afin que ces derniers puissent accéder à un vaste choix de produits et de services de qualité à des prix compétitifs.</p> <p>L'option contribue à cet objectif en faisant notamment tomber toutes les barrières liées au maintien de règles différentes de protection des consommateurs.</p>	<p>L'option contribue à cet objectif en facilitant notamment toutes les formes de commerce transfrontière afin qu'un plus grand nombre de consommateurs bénéficient pleinement des avantages du marché intérieur.</p>
<i>Sur la compétitivité</i>	Pas d'impact sur la compétitivité de l'UE	Les dépenses des ménages étant essentielles au bon fonctionnement du marché intérieur (58, 1% du PIB de l'UE), une plus grande confiance des consommateurs, comme des entreprises, ne pourra avoir qu'un impact positif sur la croissance et la compétitivité de l'UE.	
<i>Sur les consommateurs et les ménages</i>	<p>Cette option peut affecter de manière négative le niveau des prix payés par les consommateurs en raison d'une concurrence moindre entre opérateurs économiques.</p> <p>Elle affecte aussi le niveau de protection des consommateurs. Les disparités existantes entre États membres seront renforcées. Les consommateurs ne se sentiront pas en confiance pour effectuer des achats transfrontières.</p>	<p>En raison d'une concurrence accrue entre entreprises sur l'ensemble du marché intérieur, les consommateurs pourront bénéficier de prix plus intéressants.</p> <p>L'adoption de règles uniformes de protection des consommateurs sur toutes les questions de consommation peut conduire à diminuer le niveau de protection dans certains anciens États membres habitués à un très haut niveau de protection, ce qui peut avoir un impact négatif sur la confiance des consommateurs des pays concernés.</p>	<p>Cette option permet de rapprocher le niveau de protection des consommateurs dans les domaines où l'action communautaire est jugée plus efficace que la seule intervention nationale. Elle permet notamment la mise en place d'actions visant à accroître la confiance des consommateurs dans les transactions transfrontières, notamment par l'adoption de règles communes de protection des consommateurs, là où cela est approprié</p>

<i>Sur les entreprises</i>	Les entreprises doivent s'adapter aux règles nationales pouvant différer fortement d'un État membre à l'autre. Le coût d'adaptation pour les PME pourrait être élevé.	Les règles de protection des consommateurs sont les mêmes dans toute l'Europe, ce qui crée pour les entreprises un environnement prévisible. La mise en conformité avec la nouvelle législation aura un coût initial important, mais à terme les coûts d'adaptation et la charge administrative seront faibles.	La révision de l'acquis communautaire en vu de simplifier et de rendre plus cohérente la législation actuelle de protection des consommateurs ainsi que l'approche 'harmonisation complète' vont créer pour les entreprises un environnement prévisible. La mise en conformité avec les nouvelles règles devrait être d'un coût très limité.  L'entrée en vigueur de la directive relative aux pratiques déloyales va aussi contribuer au bon fonctionnement du marché en promouvant des pratiques commerciales loyales et des entreprises fiables, ce qui favorise un bon climat pour les affaires.
<i>Sur certains secteurs</i>	Pas d'impact	Les deux options visent à développer le commerce transfrontière dans toutes ses formes, notamment en contribuant à donner confiance aux consommateurs dans le commerce électronique	
<i>Sur l'innovation et la recherche</i>	Pas d'impact.	Les deux options prévoient le développement d'un important programme d'études devant permettre une meilleure connaissance des comportements et du fonctionnement des marchés au service des consommateurs, ce qui peut contribuer au développement de travaux dans le domaine de la recherche économique et statistique.  Les actions menées dans le domaine de la sécurité des produits, et particulièrement celles visant à écarter ou à limiter les substances chimiques dangereuses pour les consommateurs conduisent les fabricants à innover. Les travaux sur l'analyse des risques présentés par certains produits devraient être intégrés dans le 7 <sup>ème</sup> programme cadre pour la recherche.	

<i>Sur les autorités publiques</i>	<p>Les structures existantes doivent être partiellement restructurées</p> <p>Les autorités nationales devraient mettre en place elles-mêmes des actions de coopération administrative sans le soutien financier et logistique communautaire. Le coût financier et administratif pour chaque État membre devrait être élevé.</p>	<p>La mise en commun des règles de protection des consommateurs implique un travail colossal pour les autorités publiques nationales comme communautaires. C'est un chantier à très long terme dont le coût devrait être très élevé.</p>	<p>Pas de conséquences budgétaires notables. Le développement des actions de coopération devrait conduire à un accroissement des dépenses dans un premier temps, mais celles-ci seront rapidement compensées par un partage des dépenses avec les autorités communautaires.</p>
------------------------------------	---	--	---

	<b>Option 1- une politique des consommateurs relevant majoritairement du niveau national</b>	<b>Option 2- une politique des consommateurs relevant principalement du niveau communautaire</b>	<b>Option 3- une politique communautaire complétant celle des États membres</b>
<b>IMPACTS SOCIAUX</b>			
<i>Sur la protection de groupes particuliers – inclusion sociale</i>	<p>Sans intervention communautaire, certains États membres n'auraient pas mis en place une politique nationale des consommateurs.</p> <p>Les droits des consommateurs ainsi que le niveau de sécurité des produits pourraient varier sensiblement d'un État membre à l'autre. Risque d'un marché à deux vitesses avec des produits à haut niveau de sécurité pour certains consommateurs qui ont les moyens de les acheter et de produits à la sécurité plus incertaine pour les couches sociales défavorisées.</p>	<p>Mêmes droits pour tous les consommateurs dans toute l'Union européenne.</p>	<p>Mêmes droits pour tous les consommateurs dans toute l'Union européenne sur toutes les questions intéressant les consommateurs dans le cadre du marché intérieur.</p> <p>Les études qui seront entreprises sur le comportement des consommateurs permettront d'identifier les catégories de consommateurs pour lesquelles des actions particulières devraient être proposées.</p> <p>Dans le domaine des services d'intérêt général, les études qui seront entreprises devront aussi permettre de vérifier que tous les consommateurs, y compris les plus défavorisés, bénéficient de services de qualité élevée, à des prix abordables.</p>

<i>Sur la gouvernance, la participation, la bonne administration, l'accès à la justice</i>	<p>Les autorités publiques nationales décident seules de la politique à mener. Le niveau d'implication des autorités nationales sur les questions de consommation peut varier considérablement d'un État membre à l'autre.</p> <p>Les consommateurs ne seraient plus représentés au niveau communautaire. Le European Consumer Consultative Group ainsi que le financement des organisations européennes disparaîtraient.</p>	<p>Les autorités publiques nationales perdraient une grande partie de leur autonomie, car elles seraient essentiellement chargées de la mise en œuvre de la politique communautaire.</p> <p>Les consommateurs seraient représentés essentiellement au niveau communautaire (mêmes actions que celles prévues pour l'option 3) et plus rarement au niveau national.</p>	<p>Le rôle des autorités nationales est maintenu. Il n'est pas prévu de changement dans la nature des actions envisagées, mais un développement sensible des réseaux de coopération existants. Cela devrait améliorer la confiance entre États membres et la mise en œuvre de la législation de protection des consommateurs.</p> <p>Maintien de la représentation des consommateurs au niveau communautaire via les organisations de consommateurs européennes dont le financement est en partie assuré sur fonds communautaires et via le European Consumer Consultative Group. Mise en place d'un dialogue entre organisations de consommateurs et organisations professionnelles.</p>
<i>Sur l'éducation</i>	Les niveaux d'information et d'éducation des consommateurs varient d'un État membre à l'autre	Risque de ne pas prendre en compte les spécificités nationales.	Les actions d'éducation et d'information des consommateurs sont partagées entre États membres et niveau communautaire, là où l'action est la plus efficace.
<i>Sur l'emploi</i>	Aucun impact	Aucune de ces deux options ne devrait avoir d'impact sur le marché du travail et ses règles. Néanmoins, une confiance accrue des consommateurs dans les produits et services qu'ils achètent peut contribuer à soutenir une demande intérieure importante, notamment dans le domaine des services aux particuliers, grand pourvoyeur d'emplois dans l'UE27.	

	<b>Option 1- une politique des consommateurs relevant majoritairement du niveau national</b>	<b>Option 2- une politique des consommateurs relevant principalement du niveau communautaire</b>	<b>Option 3- une politique communautaire complétant celle des États membres</b>
<b>IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX</b>			
	Pas d'impact notable sur l'environnement	Pas d'impact notable sur l'environnement. Cependant les actions menées dans le domaine de la sécurité des produits conduisant à l'élimination de certaines substances chimiques ainsi qu'une meilleure information des consommateurs sur les produits qu'ils achètent, à travers notamment l'étiquetage des produits, peuvent n'avoir qu'un impact positif sur l'environnement. .	

## **6. COMPARAISON DES OPTIONS**

L'option 1 présente peu d'avantages, si ce n'est de répondre à la préoccupation de traiter les problèmes de consommation au plus près des citoyens et dans des délais plus courts. Cette option ne contribue en aucun cas au fonctionnement du marché intérieur et accentue les différences entre les niveaux de protection des consommateurs. Cette option ne permet que très partiellement d'atteindre les principaux objectifs de la politique des consommateurs pour la période 2007-2013. L'option 2 permet de prendre davantage en compte les changements intervenus ces dernières années. C'est ainsi que sans politique des consommateurs au niveau communautaire, certains États membres n'auraient pas mis en place de politique nationale des consommateurs, ou l'auraient fait beaucoup plus tardivement. On constate aussi aujourd'hui une grande convergence entre les politiques nationales et communautaire des consommateurs, ainsi qu'une plus grande convergence dans les préoccupations des consommateurs européens dont les modes de consommation se rapprochent. Cependant, ces convergences ne sont pas suffisantes pour augmenter de manière sensible le niveau de l'intervention communautaire au détriment de l'intervention nationale. En outre, le rapprochement complet des législations présenterait un coût particulièrement prohibitif et une charge de travail démesurée par rapport à l'objectif à atteindre. L'image de l'Union européenne intervenant sur tous les sujets relevant de la vie quotidienne des citoyens en ressortirait dégradée. Cette option permet davantage de contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique des consommateurs pour la période 2007-2013, que ce soit pour donner plus de pouvoir aux consommateurs, améliorer leur bien-être ou les protéger efficacement contre les risques et les menaces qui en peuvent être laissés à leur seule charge. Cependant, il subsiste des questions de consommation qui ne sont pas partagées par tous les États membres et qui ne peuvent être traitées au niveau communautaire.

L'option 3 est celle qui répond le plus efficacement aux objectifs visés et de la manière la moins coûteuse possible. Elle met en commun les actions qui sont plus efficaces à mettre en œuvre au niveau communautaire et respecte les spécificités nationales. Enfin, cette option permet de respecter pleinement les obligations qui résultent de l'article 153 du traité CE qui fonde l'intervention communautaire en matière de protection des consommateurs.

## **7. SUIVI ET ÉVALUATION**

La Commission, en étroite collaboration avec les États membres, assurera un suivi régulier de la mise en œuvre de la stratégie. Un rapport de suivi sera régulièrement transmis au Consumer Policy Network (CPN) où sont représentées les autorités nationales en charge des questions de consommation. La Commission informera régulièrement le Parlement européen et le Conseil du suivi des actions.

Un rapport sera établi à mi-parcours (décembre 2010). Son objectif sera de fournir une première évaluation des résultats obtenus, afin notamment de vérifier s'il y a lieu de prévoir des modifications ou des ajustements pour la seconde phase de mise en œuvre de la stratégie. Pour cela, la Commission fera appel à l'assistance d'experts externes qui seront sélectionnés sur la base de leurs compétences en matière d'évaluation, à la suite d'un appel d'offres. Le rapport de la Commission sera communiqué au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

Le rapport d'évaluation ex post sera établi à l'issue de la 7<sup>ème</sup> année de la stratégie (au plus tard le 31 décembre 2015). L'objet de ce rapport sera de comparer la totalité des résultats obtenus avec les objectifs de la stratégie.

Comme pour le rapport intermédiaire, la Commission fera appel à des consultants extérieurs, sur la base d'un appel d'offres. Le rapport de la Commission sera soumis au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.