COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.6.2007
COM(2007) 99 final/2

CORRIGENDUM: p. 8 et p. 13
Concerne FR

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

{SEC(2007) 321}
{SEC(2007) 322}
{SEC(2007) 323}

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. SYNTHESE

Les 493 millions de consommateurs européens sont au cœur des trois principaux défis auxquels l'Union doit faire face: la croissance, l'emploi et la nécessité de resserrer les liens avec les citoyens. Ils sont la force vive de l'économie, leur consommation représentant 58 % du PIB de l'UE. Des consommateurs confiants, informés et responsabilisés sont la locomotive du changement économique, car ce sont leurs choix qui stimulent l'innovation et l'efficacité. Mais c'est également en leur qualité de consommateurs que l'UE peut agir le plus directement sur le quotidien des citoyens et démontrer les avantages de l'Union.

Pour répondre à ces défis, le consommateur doit acquérir les compétences et les outils nécessaires pour remplir son rôle dans une économie moderne, les marchés doivent tenir leurs engagements à son égard et il doit être efficacement protégé contre les risques et les menaces qu'il ne peut prévenir en tant qu'individu.

Le marché intérieur a joué un rôle central s'agissant de relever les défis économiques de l'Europe et de procurer aux citoyens des avantages tangibles. Mais il convient de consolider encore la place du consommateur sur le marché intérieur, et notamment sur les marchés de détail. Le nouvel environnement économique, social, environnemental et politique appelle à un recentrage de la politique communautaire sur le consommateur.

La politique des consommateurs de l'UE sera au cœur de la prochaine phase du marché intérieur, conformément à la communication de la Commission au Conseil de printemps sur le réexamen du marché unique[1].

Le marché intérieur est potentiellement le plus important marché de détail[2] du monde. Aujourd'hui, il reste largement fragmenté suivant des lignes de partage nationales et ne forme que 27 mini-marchés. L'avènement du commerce électronique, qui reste en-deçà de sa masse critique, a transformé le potentiel d'intégration des marchés de détail de l'UE en donnant une impulsion sensible à la compétitivité et en multipliant les opportunités pour les citoyens européens. Alors que les moyens techniques continuent de se mettre en place, l'attitude des

---

1 UN MARCHÉ UNIQUE POUR LES CITOYENS Rapport intermédiaire au Conseil européen de printemps 2007, Bruxelles - COM(2007) 60 du 21.2.2007.

2 Par marché de détail, on entend les transactions économiques entre les opérateurs économiques et le consommateur final (consommateur opérant en dehors de son champ d'activité professionnel), il est parfois appelé "marché B2C" (entreprises/particuliers). Les entreprises, aussi petites soient elles, ne sont pas prises en compte dans la présente stratégie en tant qu'acheteur.

entreprises et des consommateurs dénote un retard considérable du fait, respectivement, des obstacles qui subsistent sur le marché intérieur et du manque de confiance à l'égard des achats transfrontaliers.

Outre qu'il convient de lutter contre la fragmentation du marché intérieur, il importe également d'y renforcer la place du consommateur pour améliorer le fonctionnement des marchés de consommation. Les retombées économiques et non économiques pour le consommateur témoignent, en dernière analyse, de la capacité des marchés à répondre aux attentes des citoyens. Les marchés les mieux à même de satisfaire la demande des consommateurs seront plus performants du point de vue de la compétitivité et de l'innovation, et plus en harmonie avec la vie et les objectifs des citoyens de l'Union. La politique communautaire des consommateurs peut contribuer notablement au recentrage de la réglementation sur des objectifs axés sur les citoyens. Elle peut également compenser les défaillances des marchés préjudiciables au bien-être des consommateurs, ainsi qu'à leur intégration sociale et économique, en garantissant l'accès aux services essentiels à des prix abordables. Elle peut apporter les outils de marché qui permettront aux citoyens, en tant que consommateurs, d'opérer des choix environnementaux durables. La politique des consommateurs peut en outre contribuer à garantir les valeurs européennes fondamentales d'équité, d'ouverture, de solidarité, de viabilité et de transparence, ainsi qu'à les diffuser à l'échelle internationale.

Ce programme est certes ambitieux pour une politique communautaire relativement jeune. Mais les outils nécessaires existent. Au cours de la période 2007-2013, la politique des consommateurs va occuper une place de choix pour aider l'UE à faire face aux défis de la croissance, de l'emploi et du resserrement des liens avec les citoyens.

L'Union saura qu'elle a réussi dans sa tâche si elle est en mesure, d'ici 2013, de convaincre tous les citoyens qu'ils peuvent faire leurs achats partout dans l'UE, dans le petit magasin du coin ou sur internet, avec la certitude d'être toujours aussi bien protégés, que ce soit contre les produits dangereux ou les commerçants véreux; et elle devra avoir démontré aux entreprises de distribution, et notamment aux PME, qu'elles peuvent vendre partout grâce à un ensemble unique de règles simples.

En avril 2005, la Commission a adopté une stratégie conjointe en matière de santé et de protection des consommateurs pour la période 2007-2013[3]. Afin de satisfaire à la demande des parties prenantes, du Conseil et du Parlement européen, la présente stratégie développe davantage encore la stratégie pour la politique des consommateurs. Une analyse des principaux résultats atteints par la stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006, ainsi qu'une analyse d'impact, sont exposées dans des documents de travail des services de la Commission.

2. INTRODUCTION ET PRINCIPAUX DEFIS

2.1. Des marchés complexes, de consommateurs confiants

De plus en plus, la politique des consommateurs se situe à l'intersection des principales difficultés que rencontrent les citoyens, l'économie et la société. La complexité des marchés

[3] «Améliorer la santé, la sécurité et la confiance des citoyens : une stratégie en matière de santé et de protection des consommateurs» - COM(2005) 115.

de détail accroît le rôle des consommateurs, qui assument de ce fait une plus grande part de responsabilité dans la gestion de leurs affaires. Tandis qu'ils sont nombreux à pouvoir en tirer avantage, les plus vulnérables ne disposent pas des mêmes moyens – et la progression de la consommation des enfants, ainsi que le vieillissement de la population, entraînent une augmentation du nombre des consommateurs plus vulnérables. Cela étant, nous n'avons jamais encore eu autant besoin de la confiance des consommateurs pour stimuler notre économie.

Les services en général, et les services libéralisés en particulier, sont appelés à se développer, tandis que la libéralisation de l'électricité, du gaz, des services postaux et des télécommunications se poursuit. Bien qu'on puisse en attendre des avantages considérables, la transition posera des difficultés pour le consommateur et le législateur si l'on veut maximiser le bien-être du consommateur. Les biens et les services sont de plus en plus liés.

La révolution technologique mise en marche par l'internet et la numérisation prendra encore de la vitesse à la faveur de la diffusion du haut-débit, qui pourrait donner une impulsion sensible au commerce en ligne. Ce dernier recèle un grand potentiel d'amélioration du bien-être des consommateurs car il étend l'offre de produits, stimule la concurrence sur les prix et crée de nouveaux marchés. Il est toutefois synonyme de nouveaux défis majeurs pour les consommateurs, les entreprises et la protection des consommateurs. Il atténue notamment l'emprise de la publicité et des techniques de commercialisation classiques sur les marchés de consommation. Les modes traditionnels de réglementation, d'autorégulation et d'application s'en trouveront remis en question. Les PME disposeront d'un accès plus direct aux consommateurs, et les biens et services seront de plus en plus personnalisés. Mais les droits des consommateurs, tels que nous les connaissons, seront de moins en moins adaptés à l'ère numérique.

La mondialisation de la production va également se poursuivre, avec pour effet un accroissement permanent de la consommation de biens importés dans l'Union. Les commerçants vont, de plus en plus, vendre à des consommateurs européens des biens provenant de n'importe où dans le monde grâce au commerce en ligne. Les difficultés s'en trouveront accrues, mais également la nécessité d'assurer une surveillance efficace du marché.

2.2. Le rôle de la politique communautaire des consommateurs

D'un point de vue économique, le marché intérieur est potentiellement le plus important marché de détail du monde. La politique communautaire des consommateurs joue par conséquent un rôle essentiel s'agissant de faire face aux changements exposés au point 2.1. Elle peut prendre en charge les problèmes que des particuliers n'ont pas les moyens de résoudre. Elle garantit la sécurité des biens et services, ainsi que l'équité et la transparence des marchés, de sorte que les consommateurs puissent choisir en connaissance de cause et que les commerçants véreux soient exclus. Elle peut donner au consommateur les moyens de faire des choix rationnels et d'assumer la responsabilité de la défense de ses propres intérêts. La confiance des consommateurs dans le fonctionnement du marché intérieur contribuera également à faire de l'Union une destination fiable pour le commerce électronique du reste du monde.

Le rôle de l'UE dans la gestion de ces changements va continuer de grandir. Le marché intérieur reste le cadre privilégié de la politique de protection des consommateurs, qui contribue également de manière déterminante à l'amélioration de son fonctionnement. Les élargissements du marché intérieur en 2004 et 2007 ont amené des difficultés spécifiques. Le

développement des marchés ouverts et l'adoption des règles de protection des consommateurs étant relativement récents dans les États membres concernés, les droits et obligations prévus par la politique communautaire des consommateurs sont moins bien ancrés dans le comportement des consommateurs, des instances de contrôle et des entreprises.

Les marchés de détail restent généralement fragmentés suivant des lignes de partage nationales bien que, pour un nombre croissant de secteurs comme le transport aérien et la musique, les obstacles technologiques à l'intégration du marché communautaire ne subsistent plus. Il existe donc un potentiel de consolidation des marchés de détail à l'échelle communautaire. Et c'est dans l'ouverture de marchés de détail transfrontaliers que réside la clé de la valorisation de ce potentiel. À mesure que le commerce transfrontalier devient une solution crédible de remplacement des marchés nationaux, les consommateurs bénéficient d'un plus grand choix et les marchés nationaux sont soumis à une plus grande pression concurrentielle. Cet "effet d'intégration" ne requiert pas que tous les consommateurs, ni même la majorité d'entre eux fassent leurs achats hors des frontières de leur pays. L'expérience acquise par la Commission pour lever les obstacles à l'achat transfrontalier de véhicules neufs montre qu'il suffit que l'achat transfrontalier soit une option crédible pour que la concurrence s'en trouve renforcée sur le marché national.

Certains signes indiquent que le marché de détail transfrontalier progresse dans l'Union. En 2006, 26 % des consommateurs ont fait au moins un achat en dehors des frontières de leur pays au cours des 12 derniers mois, contre 12 % en 2003[4]. L'internet est une filière de distribution de plus en plus appréciée: en 2006, 27 % des consommateurs ont effectué un achat en ligne, mais seulement 6 % à l'étranger. La moitié des consommateurs équipés d'internet à la maison ont acheté en ligne, mais seuls 12 % l'ont fait en dehors de leur pays. 57% des entreprises de distribution de l'Union (majoritairement des PME) vendent en ligne et 49 % seraient prêtes à le faire dans au moins un autre État membre[5]. Or elles ne sont que 29 % dans ce cas. Pour les services financiers, les chiffres sont encore plus éloquents: 26 % des consommateurs ont acheté un service financier en ligne d'un fournisseur ou prestataire implanté dans leur pays, tandis que 1 % seulement a passé les frontières. Ces chiffres témoignent de la nécessité d'agir en faveur du renforcement de la confiance des consommateurs à l'égard du marché intérieur de détail.

Les obstacles à un véritable marché intérieur de détail sont nombreux; ils relèvent tant du manque de confiance que de la réglementation. La politique nationale des consommateurs ne peut, à elle seule, résoudre ces problèmes. Des mesures ont déjà été prises contre les plus importants d'entre eux: la directive sur les pratiques commerciales déloyales[6], le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs[7] et le réseau des centres européens des consommateurs (CEC)[8] sont un bon début. L'euro a aussi nettement facilité au

---

4 Eurobaromètre spécial n° 252 «Consumer protection in the Internal Market», http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf.

5 Flash Eurobaromètre n° 186 «Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection» http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf.

6 Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (JO L 149 du 11.6.2005, p. 22).

7 Règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (JO L 364 du 9.12.2004, p. 1).

8 http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm

consommateur la comparaison des prix entre les pays. Toutefois, des obstacles significatifs demeurent, notamment dans le domaine des contrats et des voies de recours des consommateurs.

Le traité prévoit également l'intégration des intérêts des consommateurs dans toutes les politiques communautaires. Conformément à la communication de la Commission sur le réexamen du marché unique, le consommateur devrait tenir une place plus importante dans l'élaboration de toutes les politiques liées au marché unique.

3. OBJECTIFS

Au cours de la période 2007-2013, la politique des consommateurs occupera une place de choix pour aider l'Union à faire face au double défi de la croissance et de l'emploi d'une part, et du resserrement des liens avec les citoyens d'autre part. La Commission a trois objectifs principaux pour cette période:

- donner plus de pouvoirs aux consommateurs européens. Mettre les consommateurs aux commandes procure des avantages aux citoyens, mais stimule aussi la concurrence de manière significative. Le consommateur responsabilisé a besoin de véritables choix, d'informations justes, d'un marché transparent, et d'une confiance fondée sur une protection efficace et des droits solides;

- renforcer le bien-être des consommateurs européens du point de vue des prix, du choix, de la qualité, de la diversité, de l'accessibilité et de la sécurité. Le bien-être des consommateurs est un pilier de la performance des marchés;

- protéger efficacement les consommateurs contre les risques et les menaces graves qu'ils ne peuvent prévenir en tant que particuliers. Un niveau élevé de protection contre ces risques est indispensable à la confiance des consommateurs.

La Commission souhaite ainsi réaliser, d'ici 2013, un marché intérieur mieux intégré et plus efficace, notamment sur le plan du commerce de détail. Grâce à un niveau de sécurité partout équivalent, les consommateurs auront également confiance dans les produits, les commerçants, les technologies et les techniques de vente des marchés de détail à travers toute l'Union. Les marchés de consommation seront concurrentiels, ouverts, transparents et équitables. Les produits et les services seront sûrs. Les consommateurs auront accès aux services essentiels à des prix abordables. Les entreprises de distribution, et notamment les PME, pourront commercialiser leurs produits dans toute l'Union sans difficultés.

La Commission sera guidée dans la réalisation de ces trois objectifs par les articles pertinents du traité, qui transparaissent également dans les objectifs opérationnels du nouveau programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs 2007-2013[9], lequel définit le cadre juridique des dépenses au titre de cette politique pendant la période couverte par la stratégie:

---

[9] Décision n° 1926/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 (JO L 404 du 30.12.2006, p. 39).

(a) assurer un niveau élevé de protection des consommateurs grâce, notamment, à un cadre juridique simple, à l'amélioration des données, de la consultation et de la représentation des intérêts des consommateurs,

(b) assurer l'application effective des règles de protection des consommateurs, notamment par la coopération en matière d'application de la législation, l'information, l'éducation et les voies de recours.

Bien que les ressources financières allouées à la politique des consommateurs soient limitées, le programme apporte un certain nombre d'outils en soutien des priorités exposées ci-après, notamment en matière d'application de la politique des consommateurs, ainsi que de l'éducation et l'information de ces derniers.

4. PRIORITES

Ces objectifs s'inscrivent, dans une large mesure, dans la continuité de ceux de la précédente politique des consommateurs. La période 2007-2013 sera toutefois marquée par une accélération du rythme et une modification des priorités d'action. En particulier, l'interaction entre la politique des consommateurs et d'autres politiques au niveau communautaire sera renforcée. Il importera également de resserrer nettement la coopération avec les États membres pour tenir compte de l'interdépendance croissante des politiques communautaire et nationales. S'il a été suggéré que la situation des consommateurs dans les 12 nouveaux États membres requiert une stratégie tout à fait distincte[10], peu d'éléments étayant ce point de vue ressortent des consultations menées par la Commission sur le présent document. Pour atteindre les objectifs précédemment exposés, la politique communautaire des consommateurs se concentrera sur les domaines prioritaires suivants:

Amélioration du suivi des marchés de consommation et des politiques nationales en faveur des consommateurs

La nécessité d'améliorer la réglementation et de resserrer les liens avec les citoyens de l'Union appelle à l'élaboration d'outils de suivi et d'indicateurs pour évaluer le fonctionnement du marché du point de vue des consommateurs. Les responsables politiques doivent également mieux comprendre les comportements des consommateurs pour améliorer les réglementations qu'ils conçoivent. Il convient de mettre au point des outils de surveillance du marché pour les indicateurs fondamentaux comme la sécurité, la satisfaction, les prix et les réclamations, mais également pour améliorer le suivi de l'intégration du marché intérieur de détail et de l'efficacité des stratégies nationales en faveur des consommateurs. La politique nationale des consommateurs devrait, pour traduire sa contribution notable à la compétitivité, être prise en compte dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne au niveau communautaire et national. Les responsables politiques et les autorités de contrôle dans les domaines de la protection des consommateurs et de la concurrence devraient, au niveau tant communautaire que national, coopérer plus étroitement en vue d'atteindre leur objectif commun de bien-être des consommateurs.

---

[10] Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2005 sur la promotion et la protection des intérêts des consommateurs dans les nouveaux États membres.

Amélioration de la réglementation relative à la protection des consommateurs

Les dispositions communautaires existantes en matière de protection des consommateurs garantissent la protection fondamentale des consommateurs dans tous les États membres. Dans nombre d'entre eux, elles sont la pierre angulaire du système national de protection des consommateurs. La contribution de l'Union reste toutefois souvent méconnue des consommateurs, bien qu'elle soit réelle dans leur quotidien. Par exemple, 15 % des consommateurs ont rapporté un produit défectueux au cours des 12 derniers mois[11], droit garanti par la réglementation communautaire. Par ailleurs, les dispositions communautaires sont de moins en moins adaptées à la révolution numérique dans les marchés des biens et services et les techniques de distribution. La Commission a récemment lancé une vaste consultation[12].

La plupart des dispositions communautaires existantes se fondent sur le principe de «l'harmonisation minimale». La législation reconnaît explicitement le droit aux États membres d'appliquer des règles plus strictes que le seuil imposé par le droit communautaire. Cette démarche était tout à fait justifiée à un moment où les droits des consommateurs étaient différents selon les États membres et où le commerce en ligne n'existait pas. Dans la stratégie précédente[13] est exposée une nouvelle approche fondée sur «l'harmonisation totale». Cela signifie simplement que pour renforcer le marché intérieur et protéger les consommateurs, la législation ne devrait pas, dans son champ d'application, laisser aux États la latitude pour prendre des mesures supplémentaires.

Le livre vert récemment publié par la Commission propose trois options: l'harmonisation totale, complétée au cas par cas par une clause de reconnaissance mutuelle pour certains aspects non essentiels ne faisant pas l'objet d'une harmonisation totale, l'harmonisation minimale avec une clause de reconnaissance mutuelle, ou l'harmonisation minimale combinée au principe du pays d'origine.

À l'avenir, chaque problème de réglementation et les propositions requises continueront d'être jugés à l'aune de leurs mérites respectifs et de la totalité des instruments réglementaires disponibles. S'il apparaît utile de légiférer, il est probable que la Commission privilégiera une harmonisation totale ciblée pour les règles de protection des consommateurs à un niveau aussi élevé que nécessaire. La Commission réalisera également une rigoureuse analyse d'impact de tout acte proposé et collaborera étroitement avec les parties prenantes afin de comprendre pleinement l'incidence des différentes options et d'élaborer un consensus sur la voie à emprunter, afin que la politique des consommateurs devienne un modèle du «mieux légiférer».

L'action de l'Union s'inscrit dans un choix univoque: si elle souhaite réellement atteindre ses objectifs en matière de croissance et d'emploi, elle a besoin d'un marché intérieur performant. Et le bon fonctionnement du marché intérieur dépend de l'harmonisation de certaines questions. Or, il ne peut y avoir d'harmonisation sans une volonté des États membres d'adapter certaines de leurs pratiques et de leurs règles. Dans le même temps, la Commission

---

11 Eurobaromètre spécial n° 252 «Consumer protection in the Internal Market», http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

12 Livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs - COM(2006) 744.

13 Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006 - COM(2002) 208.

n'encouragera pas un nivellement par le bas. Elle s'efforcera toujours d'instaurer un niveau de protection élevé.

Amélioration du contrôle de l'application et des voies de recours

Le contrôle de l'application était au cœur de la stratégie précédente, et cet accent va être maintenu. L'application du droit des consommateurs nécessite l'intervention de nombreuses parties: les consommateurs, les entreprises, les médias, les ONG de consommateurs, les organes d'autorégulation et les pouvoirs publics. Les mesures viseront principalement à réaliser les projets engagés, à combler les écarts qui subsistent, ainsi qu'à garantir coordination et cohérence. La Commission vérifiera également l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle du respect de la législation grâce à des enquêtes et d'autres outils.

Amélioration de l'information et de l'éducation des consommateurs

L'Union peut apporter une valeur ajoutée considérable aux efforts déployés au niveau national, régional et local pour l'information et l'éducation des consommateurs grâce à une collaboration étroite avec les États membres. Il convient notamment de renforcer le rôle du réseau des centres européens des consommateurs en tant qu'interface avec les consommateurs.

Placer le consommateur au cœur d'autres politiques et réglementations communautaires

Les consommateurs sont directement concernés par de nombreuses politiques communautaires comme celles relatives au marché intérieur, aux entreprises, à l'environnement, aux services financiers, aux transports, à la concurrence, à l'énergie et au commerce. Des progrès ont été réalisés dans la prise en compte des intérêts des consommateurs, notamment en matière de sécurité des produits, de transports, de télécommunications, d'énergie et de concurrence. Il convient, à l'avenir, de faire fond sur ces réalisations pour systématiser davantage la prise en compte des intérêts des consommateurs.

Deux grands thèmes doivent être abordés. Premièrement, alors que la libéralisation des services essentiels a apporté des avantages considérables à la plupart des consommateurs, des clauses de sauvegarde devront être maintenues pour ceux, rares, qui ne sont pas en mesure de profiter des mécanismes de marché. Un accès universel aux services essentiels, à un prix abordable, est indispensable non seulement à une économie moderne et flexible, mais également à l'intégration sociale. Montrer qu'aucun consommateur n'est oublié contribuera également à entretenir le soutien politique en faveur de mesures concernant les services essentiels. Deuxièmement, les mesures communautaires doivent être davantage axées sur le suivi des principaux marchés de consommation pour garantir des retombées positives pour les consommateurs. Les services essentiels doivent enfin offrir plus de garanties en matière de transparence des marchés, ainsi que de meilleurs mécanismes de réclamation et de recours.

5. MESURES PREVUES

Bien que ces priorités soient propres à la politique communautaire en faveur des consommateurs, une analyse de l'incidence de la précédente stratégie[14] sur les politiques nationales en la matière a montré de nombreux recoupements. Afin de garantir une étroite coordination avec les politiques nationales, le réseau déjà existant de hauts fonctionnaires

[14] http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_fr.htm

pour la politique des consommateurs constituera une plateforme pour la coordination et l'élaboration de politiques.

5.1. Amélioration du suivi des marchés de consommation et des politiques nationales en faveur des consommateurs

De nombreux outils nouveaux sont nécessaires pour le développement d'un **suivi** du marché intérieur axé sur les consommateurs. Des indicateurs et des statistiques seront élaborés dans les domaines suivants: le niveau des ventes transfrontalières au consommateur final, la convergence/divergence des prix, le respect des lois, la confiance, les réclamations des consommateurs, les prix, l'accessibilité et la satisfaction. Des travaux seront en outre menés pour mieux comprendre le **comportement** des consommateurs, notamment dans quelle mesure ils sont rationnels dans la pratique et comment ils sont influencés par les nouvelles technologies et techniques de commercialisation.

Le 7e programme-cadre pour la recherche et le développement technologique sera également mis à contribution pour mieux comprendre le comportement des consommateurs. En ce qui concerne les intérêts économiques des consommateurs, la sécurité des produits, ainsi que l'alimentation et la santé, des actions de recherche et des dispositifs de financement sont prévus en vue de réduire la fragmentation de la recherche en sciences de la consommation, en regroupant des disciplines relevant des sciences économiques, sociales et cognitives. La consolidation de cette discipline à part entière aidera la Commission à élaborer de meilleures politiques et réglementations dans toute une série de domaines communautaires sur la base d'une connaissance plus empirique du comportement des consommateurs.

Un mécanisme de suivi plus systématique des **politiques nationales en faveur des consommateurs**, à l'aide d'indicateurs de référence, sera également élaboré. Dans toutes les politiques communautaires, la Commission cherchera à développer la recherche, les statistiques et la collecte de données axées sur les consommateurs. Les statistiques sur les consommateurs et la demande font manifestement défaut. Eurostat a un rôle important à jouer dans la collecte de données concrètes sur les consommateurs, comme la comparaison des prix, ainsi que dans la validation de données immatérielles.

Dans le domaine de la sécurité, les principales priorités sont l'élaboration d'un système de collecte de données harmonisées, à l'échelle de l'UE, sur **les accidents et les blessures** liés à des produits et services; l'amélioration de la base de données sur les risques liés à la sécurité des produits et des services; et le projet de recherche conjoint existant EIS-Chemrisks (système d'information européen sur les «risques liés aux substances chimiques provenant de biens/articles de consommation»).

5.2. Amélioration de la réglementation relative à la protection des consommateurs

La révision en cours est destinée à moderniser les dispositions communautaires relatives aux consommateurs, ainsi qu'à simplifier et moderniser l'environnement juridique, tant pour les entreprises que pour les consommateurs. Les premières conclusions de la Commission et les options envisageables sont exposées dans le livre vert sur la **révision de l'acquis communautaire en matière de protection des consommateurs**, adopté le 8 février 2007. Si ces conclusions sont confirmées, la Commission formulera des propositions en 2008. Ces propositions cristalliseraient également les premiers résultats des travaux de la Commission sur un cadre de référence commun pour le droit contractuel européen.

La Commission se penchera également sur les problèmes propres à des directives particulières. Jusqu'ici, un certain nombre de problèmes liés aux produits de tourisme à long terme ont été cernés et une proposition sera soumise en 2007 en vue de modifier la directive relative à **l'utilisation à temps partiel de biens immobiliers** (*timeshare*)[15]. Les travaux vont se poursuivre pour veiller à l'adoption de la proposition de directive sur les **crédits à la consommation**[16]. La Commission établira par ailleurs un rapport sur la directive 2002/65/CE concernant la **commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs**[17].

Elle présentera également en 2007 un rapport sur l'application de la **directive sur la sécurité générale des produits**[18] (DSGP) couvrant l'amélioration de la traçabilité des produits, le fonctionnement de la surveillance du marché, les travaux de normalisation et les mesures d'interdiction communautaire. La «nouvelle approche» de la réglementation de la sécurité des produits et la DSGP ont considérablement renforcé l'importance des **normes** en tant qu'instrument législatif. Le soutien durable apporté à l'association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation (ANEC) est par conséquent essentiel pour garantir la participation des consommateurs au processus de normalisation. La Commission s'efforcera également de veiller à ce que les intérêts des consommateurs de l'Union soient représentés dans le processus de normalisation internationale.

Les organisations de consommateurs européennes doivent avoir la possibilité et la capacité de contribuer aux initiatives communautaires qui touchent les consommateurs. La Commission continuera par conséquent de cofinancer le fonctionnement d'**organisations de consommateurs européennes**. Le **groupe consultatif européen des consommateurs** (GCEC)[19] continuera d'être, pour la Commission, la principale plateforme de consultation des organisations de consommateurs européennes et nationales, tandis qu'elle créera dans le même temps des groupes d'utilisateurs et de discussion spécialisés, comme le panel d'utilisateurs FIN-USE ou les sous-groupes du GCEC consacrés aux finances et à la concurrence.

Le mouvement des consommateurs varie considérablement selon les pays de l'Union, du point de vue tant de son ampleur que de ses structures et de ses capacités. La Commission continuera par conséquent de soutenir les organisations de consommateurs, notamment dans les nouveaux États membres, par des **formations** aux compétences fondamentales (gestion, lobbying et droit des consommateurs), mais également sur des thèmes plus spécialisés. Ces formations seront encore organisées sur une base multilatérale. Un mouvement des consommateurs fort au niveau national est indispensable à un mouvement européen solide, ainsi qu'au bon fonctionnement des marchés nationaux. Dans le cadre de son suivi des politiques nationales en faveur des consommateurs, la Commission accordera une attention

---

15 Directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 1994, concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers (JO L 280 du 29.10.1994, p. 83).

16 COM(2005) 483.

17 Directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs (JO L 271 du 9.10.2002, p. 16).

18 Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits (JO L 11 du 15.1.2002, p. 4).

19 http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm

particulière aux dispositions relatives au mouvement des consommateurs, notamment dans les États membres où il est très faible.

5.3. Amélioration du contrôle de l'application et des voies de recours

Mise en œuvre et contrôle de l'application

La Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres en vue d'une transposition uniforme et dans les délais de la **directive sur les pratiques commerciales déloyales**.

La coopération entre les pouvoirs publics chargés de veiller à l'application des dispositions relatives à la protection des consommateurs et à la **sécurité des produits** est essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur. La surveillance du marché et le système d'alerte rapide (RAPEX) vont être développés plus avant, parallèlement à la progression des cas notifiés (67 en 2003, 701 en 2005). Le développement de l'outil qui permet aux opérateurs économiques de notifier les produits dangereux sera poursuivi. La Commission va conserver son soutien au réseau européen de sécurité des produits et cofinancer des projets communs entre les autorités de contrôle, afin de déterminer des pratiques exemplaires dans les dispositifs de surveillance de marché existants.

L'application du nouveau règlement relatif à la **coopération en matière de protection des consommateurs (CPC)** va profondément changer la façon dont les autorités des États membres coopèrent entre elles et avec la Commission. Le principal défi pour les années à venir est de garantir que les nombreuses mesures juridiques, institutionnelles et administratives prises soient effectivement appliquées et débouchent sur une coopération efficace sur le terrain, qui doit bénéficier aux consommateurs ainsi qu'aux entreprises qui respectent les règles du jeu.

Recours

Si les consommateurs doivent être suffisamment confiants pour effectuer des achats en dehors des frontières de leur État membre et profiter ainsi du marché intérieur, ils doivent avoir des garanties qu'en cas de problème, ils disposent de **voies de recours** efficaces. Les réclamations des consommateurs nécessitent des mécanismes adaptés qui n'engendrent pas de coûts ni de délais disproportionnés par rapport à la valeur en litige.

La Commission va renforcer le suivi et encourager l'utilisation des recommandations[20] existantes, qui établissent des garanties minimums pour les dispositifs **de règlement extrajudiciaire des litiges**.

La directive relative aux **actions en cessation**[21] établit une procédure commune pour permettre aux organismes de représentation et de défense des consommateurs de mettre un terme aux pratiques illicites préjudiciables aux intérêts collectifs des consommateurs, partout

---

[20] Recommandation 98/257/CE de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation (JO L 115 du 17.4.1998, p. 31).
Recommandation 2001/310/CE de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation (JO L 109 du 19.4.2001, p. 56).

[21] Directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs (JO 166 du 11.6.1998, p. 51).

dans l'Union. La Commission présentera un rapport sur cette directive en 2007 et lancera une consultation publique sur son impact. Elle réalisera également un état des lieux. Elle envisagera également de prendre des mesures relatives à des mécanismes de **recours collectifs** à l'intention des consommateurs en cas d'infraction aux règles de protection des consommateurs et d'infraction aux dispositions communautaires en matière de lutte contre les ententes, conformément au livre vert de 2005 sur les actions en dommages et intérêts.

5.4. Amélioration de l'information et l'éducation des consommateurs

Le **réseau européen des centres des consommateurs** (ECC-Net) vise à favoriser la confiance des consommateurs en conseillant les citoyens quant à leurs droits, ainsi qu'en facilitant l'accès aux recours dans les cas comportant une dimension transfrontalière. La Commission continuera de cofinancer et de gérer ce réseau avec les États membres, et s'efforcera d'établir des centres dans tous les États membres.

Le cycle de **campagnes d'information** dans les nouveaux États membres destiné à sensibiliser le public aux droits des consommateurs, sera mené à son terme.

La Commission va augmenter le nombre d'exemplaires imprimés de l'agenda scolaire Europa et y inclure d'autres thèmes susceptibles d'intéresser les jeunes, notamment la consommation durable. Elle prévoit d'encourager l'élaboration de nouveaux modules de formation continue et d'actualiser les modules existants[22], afin de couvrir les questions fondamentales en matière de consommation. Elle favorisera l'élaboration de cours modulaires de qualité, de troisième cycle, sur des questions de consommation.

Des consommateurs responsabilisés et informés sont plus disposés à changer de style de vie et de modes de consommation, et de contribuer ainsi à l'amélioration de leur santé, à un mode de vie plus durable et à une économie à faible production de carbone. Les consommateurs jouent un rôle essentiel dans les grands défis environnementaux comme le changement climatique, la pollution de l'air et de l'eau, l'aménagement du territoire et les déchets. La protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique appellent à une meilleure information dans les domaines comme l'énergie et les transports, dans lesquels des consommateurs informés peuvent réellement faire la différence.

5.5. Placer le consommateur au cœur d'autres politiques et réglementations communautaires

Il ressort du réexamen du marché unique qu'il convient de prendre de nouvelles mesures dans le secteur des services financiers aux particuliers. La récente enquête sectorielle[23] de la Commission indique également que les marchés de la banque de détail restent fragmentés et que des obstacles à la concurrence persistent. La Commission adoptera un livre vert sur les services financiers de détail et un livre blanc sur les crédits hypothécaires. Elle analysera en outre les obstacles auxquels le consommateur heurte lorsqu'il souhaite ouvrir ou fermer un compte bancaire ou en changer, et s'attaquera aux problèmes de concurrence dans le secteur de la banque de détail.

L'objectif de la Commission est de veiller à ce que la politique en matière de **services d'intérêt général** (SIG) aille de pair avec des mesures appropriées en faveur des

---

22 www.dolceta.eu.

23 http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services

consommateurs. Elle veillera également, en tant que de besoin, à la sauvegarde des services universels au niveau communautaire et national. Dans sa communication à venir sur les services d'intérêt général, la Commission abordera la question de l'application du droit horizontal des consommateurs à tous les SIG. Elle continuera de responsabiliser et de protéger les consommateurs dans le cadre de réglementations sectorielles sur les SIG.

La Commission étendra les droits des passagers dans le secteur de l'aviation à d'autres modes de transport, notamment pour les passagers à mobilité réduite. Elle adoptera également une charte énergétique à l'attention des passagers.

La Commission veillera à une meilleure coordination des préoccupations et des priorités des différentes politiques concernées par la question de la **protection** des consommateurs en dehors du secteur alimentaire (consommateurs, santé, entreprises et industries, environnement et transports, par exemple) et de la sécurité (transport aérien, par exemple).

Avec le GCEC, la Commission continuera de garantir la participation des consommateurs à tous les groupes de travail pertinents, participation qui sera en principe remboursée par chacune des directions concernées. La Commission examinera aussi les moyens de renforcer la participation des parties prenantes de la politique des consommateurs aux consultations organisées dans d'autres domaines politiques sur des propositions ayant des incidences majeures sur les consommateurs[24]. Chaque service de la Commission dont l'action a un intérêt significatif pour les consommateurs désignera un **conseiller chargé des relations avec les consommateurs**, à l'instar de la direction générale chargée de la concurrence, qui a ouvert la voie en la matière, afin d'entretenir le lien avec les parties prenantes et de garantir que, dans chaque domaine politique, les éléments nécessaires pour déterminer les incidences des mesures prises soient collectés.

5.6. Amélioration de la protection des consommateurs de l'Union sur les marchés internationaux

Il est de l'intérêt commun des autorités de réglementation et de contrôle du monde entier de coopérer pour détecter les **produits non sûrs** et les risques, ainsi que pour réaliser des évaluations de risque. En 2005, la Commission a conclu des accords de coopération avec la commission américaine de sécurité des produits de consommation (CPSC) et avec l'administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ) de la République populaire de Chine dans le domaine de la sécurité des produits de consommation. La Commission renforcera la coopération avec les autorités américaines et chinoises sur la base des accords existants et cherchera, si nécessaire, à élaborer de nouveaux accords.

Avec le développement du commerce électronique, les commerçants peu scrupuleux peuvent agir à l'échelle internationale. Le règlement sur la coopération pour la protection des consommateurs prévoit des **accords internationaux** d'assistance mutuelle entre l'Union et des pays tiers. La Commission cherchera à négocier avec le Conseil des mandats pour la conclusion de tels accords avec des pays qui connaissent d'importants flux commerciaux au niveau du détail et avec lesquels une coopération présente un intérêt.

---

[24] Cette participation des parties intéressées au processus politique est également un des volets du livre vert intitulé "Initiative européenne en matière de transparence" - COM(2006) 194.

6. CONCLUSIONS

La politique des consommateurs occupe une place de choix pour aider l'Union à faire face au double défi de la croissance et de l'emploi d'une part, et du resserrement des liens avec les citoyens d'autre part. L'enjeu, pour la Commission, est de montrer, d'ici 2013, à tous les citoyens de l'Union qu'ils peuvent faire leurs achats partout, du petit magasin du coin à internet, en sachant qu'ils y sont tout aussi efficacement protégés, et à toutes les entreprises de distribution qu'elles peuvent vendre partout en s'appuyant sur un ensemble de règles unique et simple.

Le commissaire chargé de la protection des consommateurs prononcera, tous les ans, un discours à l'occasion de la journée européenne des consommateurs (15 mars) pour présenter les progrès réalisés. Il tiendra également le Conseil, le Parlement et les États membres régulièrement informés. Avant mars 2011, la Commission rédigera un rapport d'étape et, avant décembre 2015, un rapport d'évaluation *ex-post*.