

Bruxelles, le 15.1.2026
SWD(2026) 16 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Évaluation ex-post du programme «Consommateurs» 2014 - 2020

{SWD(2026) 10 final}

Le programme «Consommateurs» 2014-2020 a été élaboré dans le but d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, de doter ceux-ci des moyens d'agir et de les placer au cœur du marché intérieur. Son objectif général était de renforcer la confiance des consommateurs et de soutenir le commerce transfrontalier, contribuant ainsi à la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive. Doté d'un budget total de 194,4 millions EUR, le programme a financé 270 projets sous la forme de subventions et 573 projets sous la forme de marchés publics dans tous les États membres de l'UE, ainsi qu'en Norvège et en Islande, en ciblant des problématiques telles que la numérisation, la complexité croissante des marchés et les vulnérabilités des consommateurs. Le programme a également joué un rôle essentiel dans l'harmonisation des politiques de protection des consommateurs dans l'ensemble de l'UE, en assurant une approche cohérente dans le traitement des questions clés et en réduisant les disparités entre les États membres.

Contexte et objectifs

Le programme a été mis en œuvre entre 2014 et 2020, dans le prolongement du programme «Consommateurs» 2007-2013. Il visait à répondre aux évolutions des questions de consommation, telles que la croissance rapide du commerce électronique, la mondialisation des chaînes d'approvisionnement et l'utilisation croissante des outils numériques par les professionnels. Ses objectifs spécifiques étaient les suivants:

1. Consolider et améliorer la sécurité des produits en renforçant la surveillance des marchés et l'analyse des risques.
2. Favoriser l'information et l'éducation des consommateurs tout en aidant les associations de consommateurs à améliorer leurs capacités.
3. Renforcer les droits des consommateurs et améliorer l'accès aux mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges (REL) et de règlement des litiges en ligne (RLL).
4. Contribuer au respect de la législation en encourageant la coopération entre les autorités nationales et en fournissant des outils visant à garantir l'application de la législation de l'UE relative à la protection des consommateurs.

Le programme a également mis l'accent sur l'importance de traiter les difficultés rencontrées par les consommateurs vulnérables, notamment les personnes ayant un niveau de compétence numérique plus faible, des ressources financières limitées ou des besoins spécifiques en matière d'accessibilité. Son approche multidimensionnelle a permis de mener des actions ciblées dans différents secteurs et groupes de population, veillant ainsi à ce qu'aucun consommateur ne soit laissé pour compte.

Principales conclusions

L'évaluation ex post du programme «Consommateurs» 2014-2020 montre que le programme a été globalement efficace, efficient, pertinent et cohérent, et qu'il a apporté une valeur ajoutée européenne manifeste, en particulier dans des domaines tels que la sécurité des produits, l'application de la législation relative à la protection des consommateurs et la coopération transfrontière. Toutefois, l'évaluation a également mis en évidence d'importantes limites sur le plan méthodologique et en matière de données, notamment un manque de documentation relative aux projets, des incohérences dans les informations relatives aux indicateurs et une dépendance excessive à l'égard des mesures de résultats quantitatifs, ce qui a restreint la capacité à évaluer pleinement les impacts à plus long terme. Ces lacunes ont été amplifiées par le manque de données de référence et de données contrefactuelles, limitant les possibilités de mesurer les changements comportementaux ou systémiques pouvant être attribués au programme.

Efficacité

Le programme a globalement atteint efficacement ses objectifs dans les domaines clés suivants:

- **Safety Gate/RAPEX** a joué un rôle central dans l'amélioration de la sécurité des produits dans l'ensemble de l'UE, en permettant un échange d'informations plus rapide et une application coordonnée. Toutefois, dans certains cas, l'impact a été limité par la persistance de disparités dans les capacités des États membres et d'incohérences dans l'application.
- **Le soutien aux organisations de consommateurs au niveau national et de l'UE**, en particulier de la part du BEUC, a contribué au renforcement des politiques, à la coordination et au partage d'informations, notamment sur les questions touchant les consommateurs vulnérables, telles que la précarité énergétique et la fraude en ligne. Toutefois, l'incidence de ces activités sur le comportement des consommateurs et les résultats reste difficile à quantifier.
- Les **initiatives en matière d'information et d'éducation des consommateurs** se sont avérées d'une efficacité mitigée. Les campagnes ont souvent atteint leurs objectifs en matière de sensibilisation, mais n'ont pas eu d'incidence comportementale à long terme, en partie en raison d'une intégration limitée dans les systèmes nationaux. Les initiatives *Consumer Law Ready* et *Consumer PRO* ont été jugées hautement efficaces dans le renforcement des capacités, alors que l'initiative *Consumer Classroom* a été peu utilisée et a dû faire face à des difficultés techniques et structurelles.
- Les **études comportementales et les études de marché** ont contribué à l'élaboration des politiques et de la législation en matière de protection des consommateurs au niveau de l'UE (notamment le règlement sur les marchés numériques et la directive relative aux crédits aux consommateurs). Ces études ont été appréciées pour leurs analyses stratégiques et ont contribué à une réglementation intelligente.
- Les **mécanismes de REL et de RLL** ont accru la visibilité et la compréhension des possibilités de recours, mais ont obtenu des résultats concrets limités. Malgré un trafic élevé, la plateforme de RLL a affiché des taux de résolution très faibles en raison de la faible participation des professionnels et a finalement été abandonnée. Les systèmes de REL sont restés fragmentés entre les États membres.
- **Le réseau CPC et les CEC** ont largement contribué au règlement de litiges et au soutien apporté aux consommateurs, en traitant des centaines de milliers d'affaires. Toutefois, certains indicateurs de performance ont stagné ou diminué, en raison d'une charge de travail en hausse et de la nécessité de ressources supplémentaires pour maintenir la performance.

Efficience

En l'absence d'une analyse coûts-avantages complète, les données disponibles indiquent que plusieurs volets du programme ont été mis en œuvre de manière efficiente:

- Le **système Safety Gate/RAPEX** a été efficace au regard des coûts dans la prévention des préjudices aux consommateurs, en particulier pendant la crise de la COVID-19.
- Les **études comportementales** et le **soutien apporté au BEUC** ont mené à des analyses et des contributions stratégiques précieuses, à un coût proportionné.

- Alors que les **fonds destinés aux REL** ont été peu utilisés et que les performances en matière de RLL ont été insuffisantes, les systèmes de REL existants ont offert des solutions peu coûteuses qui pourraient être encore optimisées grâce à des outils numériques et à la coordination.
- Le **réseau CEC** a offert un bon retour sur investissement, en résolvant un grand nombre de plaintes transfrontières et en renforçant la confiance des consommateurs.

Cohérence

Les objectifs et les activités du programme ont été globalement cohérents, tant au niveau interne qu'avec des cadres d'action de l'UE plus larges tels que l'agenda du consommateur européen 2012 et la stratégie pour un marché unique numérique. Toutefois, les synergies entre le réseau CEC, le réseau CPC et les organes de REL pourraient être améliorées, et la cohérence avec la législation sectorielle ou les initiatives nationales n'a pas toujours été clairement définie.

Pertinence et valeur ajoutée européenne

Le programme est resté adapté à l'évolution des besoins des consommateurs, notamment en ce qui concerne la numérisation, le commerce transfrontière et la complexité croissante des marchés en ligne. Il a apporté une valeur ajoutée européenne manifeste en permettant un contrôle de l'application et une coopération transfrontières (comme avec les opérations «coup de balai» du réseau CPC et l'aide apportée par le réseau CEC); en réalisant des économies d'échelle au moyen d'actions conjointes (projet CASP, par exemple); en soutenant l'application cohérente du droit de l'Union dans tous les États membres; et en renforçant la confiance des consommateurs et la surveillance du marché dans des domaines que les programmes nationaux ne peuvent traiter seuls.

Enseignements tirés

L'évaluation a mis en évidence plusieurs domaines clés à améliorer pour renforcer l'efficacité, l'efficience et l'impact des programmes de protection des consommateurs:

- **Améliorer la collecte et la conservation de données:** un enregistrement systématique et complet des données doit être assuré pour toutes les actions financées, notamment en ce qui concerne les subventions et les marchés publics. Une documentation incomplète et des lacunes dans la communication d'informations au niveau des projets ont fortement limité la capacité à analyser les impacts. Les futurs programmes devraient imposer des pratiques plus cohérentes en matière de conservation des données et d'archivage.
- **Renforcer les indicateurs de réalisation et d'impact:** les cadres de suivi devraient intégrer, au-delà des mesures de résultats quantitatifs, des indicateurs qualitatifs qui évaluent l'efficacité et l'incidence comportementale. Par exemple, l'influence des actions de sensibilisation du BEUC, de même que les avantages concrets, pour les consommateurs, des actions des réseaux CEC et CPC devraient être systématiquement mesurés.
- **Des campagnes de communication ciblées et durables:** les actions de communication et d'éducation devraient cibler les sujets à fort impact, tels que les droits des passagers aériens ou les allégations écologiques, et s'adapter à des publics spécifiques et aux groupes vulnérables. Les programmes au niveau scolaire devraient

être étendus et généralisés afin d'intégrer l'éducation des consommateurs à un stade précoce.

- **Utilisation stratégique des études comportementales:** les études comportementales, aussi bien à grande échelle que ciblées, se sont révélées précieuses. Ce type d'études devrait être poursuivi, et s'accompagner d'un meilleur accès aux données sous-jacentes pour les chercheurs, les autorités nationales et les acteurs de la société civile, afin de renforcer l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.
- **Maturité technologique et innovation:** les actions futures devraient anticiper les évolutions numériques, en particulier dans le domaine du commerce électronique. Les outils basés sur l'IA, tels que les dialogueurs (*chatbots*) et les grands modèles de langage (*LLM*), pourraient améliorer le traitement des plaintes des consommateurs, fournir une analyse de tendances en temps réel et aider les autorités de contrôle à détecter les risques systémiques.
- **Renforcer la collaboration transfrontière:** une coopération plus structurée entre les acteurs de la protection des consommateurs, les CEC, les autorités CPC, les organes de REL et les organisations de consommateurs devrait être encouragée. La planification conjointe, les échanges de personnel et les outils numériques partagés peuvent améliorer la cohérence, l'efficacité et le transfert de connaissances.
- **Renforcer Safety Gate/RAPEX:** le système Safety Gate pourrait être encore amélioré, conformément au nouveau règlement relatif à la sécurité générale des produits, grâce à une meilleure formation à l'évaluation des risques, une meilleure intégration des risques émergents (notamment en ce qui concerne les aspects numériques et ceux liés à la santé mentale) et un renforcement des capacités à traiter un nombre croissant d'alertes tout en maintenant la qualité élevée des données.
- **Améliorer les systèmes de REL:** afin de remédier à la fragmentation, en particulier parmi les entités de REL plus petites, les règles de financement devraient être simplifiées et les seuils de cofinancement devraient être adaptés. En outre, la mise en réseau et la coordination thématique entre les organes de REL devraient être encouragées, avec un engagement accru des États membres.
- **Renforcer les capacités de mise en œuvre:** l'efficacité du réseau CPC peut encore être améliorée en développant la formation, en mettant à jour les outils informatiques et en donnant la priorité à l'application transfrontière de la législation. Les disparités persistantes en matière de ressources entre les États membres devraient être résolues afin d'assurer une application cohérente du droit de la consommation dans l'ensemble de l'UE.