

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une méthode harmonisée de classification des réclamations et demandes des consommateurs et de communication de données y afférentes»**

COM(2009) 346 final  
(2010/C 339/05)

Rapporteur: **M. MULEWICZ**

Le 7 juillet 2009, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à une méthode harmonisée de classification des réclamations et demandes des consommateurs et de communication de données y afférentes»*

COM(2009) 346 final.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 5 janvier 2010.

Lors de sa 459<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 janvier 2010 (séance du 20 janvier 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 197 voix pour et 4 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 La proposition de la Commission reçoit un bon accueil du Comité, qui la soutient.

1.2 Au départ et au moins pour les quelques prochaines années, le mécanisme proposé devra s'appliquer sur une base volontaire.

1.3 Il convient d'en réduire autant que possible les coûts pour les organismes communiquant des données. Le système doit être d'un rapport coût/efficacité satisfaisant.

1.4 Le Comité soutient la proposition émise par la Commission de mettre à disposition des organismes tiers un outil de traitement des données, qui permettra à ceux ne disposant pas de systèmes sophistiqués d'adopter facilement l'approche harmonisée proposée.

1.5 Au niveau sectoriel, la Commission pourrait encourager l'ensemble des organismes chargés du traitement des réclamations à adopter, dans leur secteur respectif, sa méthode harmonisée de classification des réclamations des consommateurs et de communication de données y afférentes.

## 2. Introduction

2.1 La Commission utilise cinq indicateurs fondamentaux pour établir le «Tableau de bord des marchés de consommation». Il s'agit d'une publication annuelle destinée à identifier les secteurs du marché intérieur qui ne fonctionnent pas bien pour les consommateurs; elle en est actuellement à sa deuxième édition.

L'un de ces cinq indicateurs clés correspond aux réclamations des consommateurs, ou plutôt à des statistiques sur ces réclamations, les autres étant: les prix, le degré de satisfaction du consommateur, le changement de fournisseur et la sécurité. Ainsi, il convient de considérer les statistiques sur les réclamations des consommateurs comme un outil macroéconomique, et non comme un simple objet d'analyse.

2.2 La proposition de la Commission vise essentiellement à enregistrer les réclamations et demandes des consommateurs de l'ensemble de l'UE sur une base commune et harmonisée, en utilisant les mêmes outils descriptifs, afin de faciliter la création d'une vaste base de données européenne, gérée par la direction générale Santé et consommateurs de la Commission européenne. La Commission assurera le financement et l'entretien de cette banque ainsi que de l'équipement informatique nécessaire au stockage et au traitement des données. La Commission présente une feuille de route, grille commune destinée à classer les réclamations des consommateurs et à transmettre les données afférentes.

2.3 Les plaintes et demandes de consommateurs qui seront rentrées dans la banque de données seront uniquement celles déposées par les consommateurs auprès des organismes «tiers» (agences gouvernementales, autorités chargées de la régulation, associations de consommateurs, et autres organismes comme les médiateurs et les organes d'autorégulation), et non pas celles adressées directement aux commerçants. Tous les organismes concernés pourront adopter la base commune d'enregistrement des réclamations de manière optionnelle, bien que l'on puisse attendre des instances financées par les gouvernements nationaux qu'elles fassent des efforts pour l'adopter dès que possible, à condition d'avoir les financements nécessaires. La Commission assistera les petites organisations de consommateurs qui ne seraient pas en mesure d'adopter la méthodologie harmonisée en leur fournissant des logiciels et son expertise.

2.4 Pour élaborer cette proposition, la Commission a déjà mené une large consultation, en faisant y compris appel à un groupe d'experts.

2.5 La banque de données sera utilisée pour réaliser les futures éditions du tableau de bord. Elle est également conçue pour être accessible publiquement, et consultable par les organismes et les particuliers.

2.6 La proposition vise un objectif principal, à savoir permettre l'utilisation des réclamations et demandes des consommateurs comme un indicateur clé du fonctionnement du marché intérieur, et par là-même apporter des solutions politiques plus rapides aux dysfonctionnements du marché. Ces réponses, au niveau national ou européen, pourraient consister en un recentrage des mesures d'application sur les secteurs à problèmes potentiels ou, le cas échéant, en une réponse législative.

2.7 Le but n'est en aucune façon de permettre de contrôler:

- i. si les réclamations sont effectivement prises en compte ou résolues, ou
- ii. si les réclamations sont justifiées.

2.8 Il est judicieusement prévu que la banque de données soit anonyme: les coordonnées des consommateurs particuliers posant des réclamations n'ont pas à y figurer, non plus que celles des commerçants faisant l'objet de réclamations.

2.9 Dans le système commun harmonisé qui est proposé, les informations enregistrées sont classées en trois parties:

- a) informations générales,
- b) informations sectorielles, et
- c) informations concernant le type de réclamation.

2.10 Les deuxième et troisième parties font apparaître des sous-catégories, intitulées «rubriques» ou «niveaux». Certaines des informations concernant les réclamations sont répertoriées comme «recommandées», les autres comme «facultatives». Pour les demandes de renseignements, toutes les entrées sont «facultatives». L'objectif de distinguer entre «recommandé» et «facultatif» est de:

- a) permettre aux organismes de soumettre des données un minimum harmonisées (en renseignant toutes les rubriques «recommandées»);
- b) encourager la plupart d'entre eux à également renseigner le plus possible les rubriques et niveaux «facultatifs».

2.11 La proposition figure dans deux documents datés du 7 juillet 2009:

- (i) une communication de la Commission: COM(2009) 346 fin;

- (ii) un projet de document présentant la proposition ainsi que les rubriques et niveaux envisagés pour le classement des réclamations: (SEC (2009) 949).

Le projet de recommandation de la Commission n'est pas un texte définitif, et son contenu est susceptible d'être modifié dans le courant du premier semestre de l'année 2010; sa substance ou sa philosophie générale resteront toutefois inchangées.

### 3. Observations générales

3.1 D'autres suggestions apparaissent dans les remarques ci-après.

3.1.1 Les coûts de mise en conformité seront variables mais non négligeables pour de nombreux organismes. Concernant les ressources disponibles pour ces ajustements, elles connaîtront des disparités entre les États membres mais aussi à l'intérieur même de ceux-ci. Les méthodes utilisées actuellement par les organismes nationaux des différents États membres pour enregistrer les réclamations sont assez disparates (sans parler des autres organismes). Certains disposent de systèmes moins sophistiqués que celui qui est proposé; d'autres ont des systèmes plus sophistiqués, qu'ils ne souhaitent naturellement pas abandonner. Ce sont généralement ces derniers qui trouveront que la mise en conformité avec le système harmonisé est la plus coûteuse. Il est souhaitable que la Commission, dans son soutien technique ou financier, ne favorise aucune organisation locale d'enregistrement de réclamations.

3.1.2 L'enregistrement de toute rubrique supplémentaire génère un «surcoût», à deux égards: d'abord, recueillir chaque donnée livrée par le plaignant et l'enregistrer prend du temps et donc coûte de l'argent à l'entité qui reçoit une réclamation; ensuite, plus on demande de renseignements au consommateur, moins il y a de chances pour qu'il aille au bout de son dépôt de réclamation.

3.1.3 Le système harmonisé utilisé devra être aussi compatible que possible avec le plus possible des dispositifs utilisés actuellement par les organismes nationaux. Il convient de donner à l'ensemble des organismes adoptant un tel système des instructions et des lignes directrices claires afin de s'assurer que les réclamations et les demandes soient encodées de manière uniforme, quelle que soit la méthode adoptée au final.

3.1.4 Il convient de limiter tant que faire se peut le nombre de rubriques ayant le statut «recommandé»; les premières années, cela permettra aux organismes concernés d'intégrer plus facilement le système, à un niveau élémentaire.

3.1.5 La proposition semble véritablement satisfaire aux objectifs exposés ci-dessus. La plupart des organismes tiers n'auront sans doute pas de difficulté majeure à communiquer des informations sur les rubriques «recommandées». On peut s'attendre à ce que ces dernières fournissent des données utiles sur l'ensemble de l'Europe. La qualité et le degré d'utilité de la banque de données s'amélioreront à mesure que les organismes tiers seront à même d'enregistrer et de communiquer des données relatives aux autres rubriques et niveaux, «facultatifs».

3.1.6 Au niveau sectoriel, la Commission pourrait encourager l'ensemble des organismes chargés du traitement des réclamations à adopter, dans leur secteur respectif, sa méthode harmonisée de classification des réclamations des consommateurs et de communication de données y afférentes. Le réseau FIN-NET pourrait par exemple accélérer le processus pour le secteur des services financiers, compagnies d'assurances comprises. FIN-NET tirerait avantage d'un système harmonisé pour les réclamations des consommateurs. Le réseau coopère en vue d'offrir aux consommateurs un accès facile aux procédures extrajudiciaires de réclamation dans les affaires transfrontalières. En cas de litige entre un consommateur dans un État et un fournisseur de services financiers d'un autre pays, les membres FIN-NET mettront le consommateur concerné en contact avec le système extrajudiciaire de réclamation adéquat et lui fourniront les informations nécessaires. La mise en place d'une méthode commune de classement et d'enregistrement des réclamations émanant des consommateurs constitue un pas en avant important si l'on veut rendre ce système plus efficace.

3.2 Il continuera d'y avoir des disparités quant à la qualité et à l'ampleur des données communiquées par les divers États membres. Ce fait devra être pris en compte dans l'analyse des données réalisée pour chaque édition annuelle du tableau de bord. Il est probable que de telles disparités ne disparaissent jamais complètement. Toutefois, on peut s'attendre à ce qu'une harmonisation du système de communication de données entraîne une réduction de ces écarts au fil des ans.

3.3 La proposition incite les organismes à communiquer toutes les microdonnées relatives à chaque réclamation individuelle. Il y est suggéré (au paragraphe 33 de la communication de la Commission) que l'une des rubriques facultatives soit le «nom du commerçant». Or cette rubrique ne devrait pas comprendre, même à titre facultatif, de nom ou d'identité de tout commerçant individuel. C'est pourquoi le Comité accueille favorablement et soutient avec force la déclaration de la Commission figurant au paragraphe 39, où elle exprime qu'elle ne souhaite pas recueillir ou publier de données indiquant les noms des commerçants ou permettant leur identification. Il conviendra donc de supprimer entièrement la rubrique «nom du commerçant» sur les listes d'informations à transmettre.

3.4 L'une des rubriques de la partie «informations générales» (numéro 67) concerne le «démarchage à domicile». Il convient de remplacer cette expression par «vente hors établissement», en cohérence avec la proposition de directive sur les droits des consommateurs.

3.5 Dans la partie «informations sectorielles» (partie B) telle qu'elle est proposée figurent les éléments suivants: musées, écoles, hôpitaux, bibliothèques, services des postes. La plupart de ces services sont assurés par les pouvoirs publics. Par exemple, si les écoles sont parfois gérées par des entreprises, elles le sont bien plus souvent par les gouvernements. L'objectif de la proposition est de fournir des informations sur le fonctionnement du marché intérieur, et par là-même d'apporter des réponses plus rapides aux dysfonctionnements du marché. Elle n'a pas pour objet de donner des informations sur les performances gouvernementales. Ainsi, est-il approprié ou pertinent de rapporter des réclamations de consommateurs concernant des services fournis par le gouvernement? Il pourrait s'ensuivre qu'on observe un nombre bien plus important de réclamations à propos d'un service donné (par exemple, le transport ferroviaire) dans les pays où il relève de la responsabilité de l'État que dans ceux où il est géré par des entreprises privées.

3.6 Un des éléments importants de la proposition est que la banque de données fournira davantage d'informations statistiques qui seront utilisées pour l'analyse publiée annuellement dans le tableau de bord. Ces informations doivent être d'actualité, et il convient que celles qui apparaissent au sein d'une même édition se réfèrent à la même période de temps, ou au moins approximativement. En effet, le lecteur devrait pouvoir repérer facilement quelle période est couverte par les statistiques figurant dans chaque édition du tableau de bord.

Si l'on résume:

- a) il convient que les informations soient communiquées annuellement par les organismes tiers;
- b) il devrait y avoir une période annuelle consacrée à cette communication (probablement inférieure ou égale à 6 semaines), avec une date de clôture clairement établie; à défaut d'une telle période, il convient d'établir au moins une date butoir, claire, pour la transmission des données;
- c) cette période de communication ou date butoir devra être liée à la date de publication du tableau de bord;
- d) il convient que chaque édition annuelle du tableau de bord porte un titre où apparaisse l'année (par exemple, Tableau de bord 2011), et non pas un simple numéro d'édition, comme «2<sup>e</sup> édition»;
- e) chaque édition du tableau de bord devrait indiquer à quelle période ont été rassemblées les données qui y figurent.

3.7 Le Comité a de sérieuses préoccupations quant au rassemblement des données. Inévitablement, les données transmises par différentes organisations et en provenance de différents États membres présenteront des variations significatives en matière d'exhaustivité ou d'exactitude. De plus, le système de renvoi des données varie suivant les États membres. Un organisme qui reçoit une réclamation et la transmet à une organisation plus appropriée peut aussi bien la supprimer de sa propre banque de données que la conserver. Si elle ne la supprime pas et que les deux organismes transmettent leurs données à la Commission, il y a un risque que la même réclamation soit saisie deux fois. Lorsque la Commission rend des données publiques, y compris dans le tableau de bord, il convient qu'elle explique les limites que présentent ces informations en termes d'exhaustivité ou d'exactitude, ainsi que le risque de doublement et de vérification insuffisante. Dans un horizon plus lointain, il conviendra qu'un organisme unique rassemble et vérifie les données au niveau de chaque pays.

3.8 Cette proposition permettra de disposer de données plus fiables sur le marché intérieur, de mieux comprendre comment il fonctionne et où il présente des dysfonctionnements pour les consommateurs. Il importe également de comprendre quels dysfonctionnements des marchés touchent les entreprises, par exemple relativement à la contrefaçon de produits ou au pillage industriel de la propriété intellectuelle. De telles informations n'émergeront probablement pas des réclamations des consommateurs, mais ce sont des problèmes qui méritent également d'être traités. Il conviendrait aussi que la Commission élabore des mécanismes efficaces permettant d'examiner dans quelle mesure le marché intérieur génère des dysfonctionnements pour les entreprises.

3.9 Le CESE convient que les réclamations peuvent être un bon indicateur des points potentiellement problématiques pour les consommateurs. Cependant, la satisfaction des consommateurs ne peut se mesurer uniquement sur la base de données relatives à leurs réclamations. Un large éventail de facteurs peuvent influencer le consommateur dans sa décision finale d'introduire ou non une réclamation: la motivation personnelle du plaignant et l'attitude proactive des entreprises, l'analyse coût/bénéfice, surtout en

cas de faibles pertes financières, la pression sociale, le degré d'accessibilité des organismes chargés du traitement des réclamations, l'exposition médiatique, etc. En outre, le tableau de bord des marchés de consommation lui-même s'appuie sur cinq indicateurs: les réclamations, les prix, la satisfaction du consommateur, le changement de fournisseur et la sécurité. Il y a lieu d'analyser plus en profondeur chacun de ces indicateurs afin d'identifier les marchés de consommation qui connaissent des dysfonctionnements.

Bruxelles, le 20 janvier 2010.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Mario SEPI

---