COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.11.2019
COM(2019) 490 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## sur l'évaluation à mi-parcours du programme «Consommateurs» 2014-2020

{SWD(2019) 382 final}

## 1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exige que cette dernière contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs par la prise de mesures dans le domaine de la protection des consommateurs et qu'elle tienne également compte des impératifs de protection des consommateurs dans la définition et la mise en œuvre de ses autres politiques et activités. Cet objectif s'inscrit dans le cadre des efforts déployés pour construire un marché intérieur qui fonctionne correctement et qui profite aux consommateurs autant qu'aux entreprises. En outre, l'Union européenne peut adopter des mesures pour soutenir, compléter et surveiller la politique menée au niveau national pour promouvoir les droits des consommateurs à l'information, à l'éducation et à s'organiser.

L'Union européenne a mis en place un ensemble de droits et de politiques applicables aux consommateurs, qui visent à atteindre l'objectif susmentionné soit par des instruments horizontaux, soit par une législation sectorielle spécifique. En vue de maintenir ce cadre à jour et en phase avec l'évolution des marchés, une révision du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs[1] ainsi qu'un bilan de qualité de la législation en matière de protection des consommateurs et de commercialisation[2] ont été effectués, ce qui a abouti à l'adoption en avril 2018 du train de mesures intitulé «Une nouvelle donne pour les consommateurs»[3].

La réalisation concrète de ces priorités est financée par le budget de l'Union dans le cadre du programme «Consommateurs» pluriannuel pour la période 2014-2020[4]. Ce programme est doté d'un budget de 188,8 millions d'EUR pour ladite période. Il a été adopté pour soutenir la mise en place des mesures prioritaires définies dans la communication intitulée «Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance»[5]. L'article 13, paragraphe 2, du règlement prévoit que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation à mi-parcours du programme.

Le règlement dispose que **l'objectif général** du programme est «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, dans le cadre d'une stratégie globale pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Pour ce faire, le programme contribuera à protéger la santé, la sécurité et les intérêts juridiques et économiques des consommateurs, et à promouvoir leur droit à l'information et à l'éducation ainsi que leur droit de s'organiser afin de défendre leurs intérêts, et en appuyant l'intégration desdits intérêts des consommateurs dans d'autres domaines d'action. Le programme complète et soutient les politiques des États membres et il en assure le suivi».

---

[1] RÈGLEMENT (UE) 2017/2394 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) nº 2006/2004 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=FR.

[2] http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44876.

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0183&from=EN.

[4] Le programme «Consommateurs» pour la période 2014-2020 a été établi par le règlement (UE) nº 254/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254.

[5] COM/2012/0225 final.

Le programme s'inscrit dans la continuité des actions financées dans le cadre du programme précédent, qui portait sur la période 2007-2013[6]. Il garantit une transition en douceur et la poursuite des mesures pluriannuelles tout en tenant compte de l'évaluation à mi-parcours des succès du programme précédent et des domaines qui nécessitent une attention accrue.

Depuis la fin de l'année 2014, la mise en œuvre du programme «Consommateurs» 2014-2020 tient également compte des priorités formulées par la Commission en lien avec un marché intérieur plus profond et plus équitable, un marché unique numérique connecté et une union de l'énergie plus résiliente. En outre, le programme soutient la contribution de la politique des consommateurs aux initiatives en faveur de la consommation durable et de l'économie circulaire, en particulier dans le contexte du plan d'action de l'Union pour l'économie circulaire[7].

## 2. PORTEE, FINALITE ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

### 2.1. Portée et finalité de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours du programme «Consommateurs» 2014-2020 a pour objet d'examiner la réalisation des objectifs fixés pour toutes ses mesures, ainsi que l'état d'avancement de l'exécution des actions éligibles définies à l'article 4 et des actions spécifiques visées à l'annexe I dudit programme. L'allocation des fonds aux bénéficiaires, l'efficience de l'utilisation des ressources et la valeur ajoutée européenne du programme sont analysées au regard des évolutions en matière de protection des consommateurs et des autres politiques de l'Union concernant les consommateurs, en vue de décider si les actions seront renouvelées, modifiées ou suspendues. Les conclusions préliminaires de l'évaluation ont été prises en compte dans l'élaboration de la proposition de programme en faveur du marché unique pour le prochain cadre financier pluriannuel[8].

Le rapport d'évaluation examine également les possibilités de simplification, la cohérence interne et externe du programme, y compris les possibles synergies ou complémentarités avec d'autres programmes de l'Union européenne, le maintien de la pertinence de tous les objectifs, ainsi que la contribution des mesures aux priorités de l'Union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive. Les incidences à plus long terme et la pérennité des effets du programme ont été évaluées dans la mesure du possible, étant donné que le programme est toujours en cours d'exécution, afin d'orienter la prise de décision concernant la reconduction, la modification ou la suspension éventuelles d'un programme ultérieur sur les plans du champ d'application, de la nature et du coût.

---

[6] Décision nº 1926/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 établissant un programme d'action communautaire dans le domaine de la politique des consommateurs (2007-2013) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al32052.

[7] COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS «Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire», COM/2015/0614 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614.

[8] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant le programme en faveur du marché unique, de la compétitivité des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, et des statistiques européennes et abrogeant les règlements (UE) nº 99/2013, (UE) nº 1287/2013, (UE) nº 254/2014, (UE) nº 258/2014, (UE) nº 652/2014 et (UE) 2017/826, COM/2018/441 final – 2018/0231 (COD) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441.

L'évaluation porte sur l'exécution du programme dans tous les États membres de l'Union (compte tenu de la date d'adhésion), ainsi qu'en Norvège et en Islande. La période visée par l'évaluation s'étend de 2014 à 2017.

### 2.2. Méthodologie et limites

L'évaluation s'est déroulée entre octobre 2017 et avril 2018. Le présent rapport est accompagné d'un document de travail des services de la Commission étayé par une étude[9] réalisée par un prestataire externe.

Aux fins de la présente évaluation, un large éventail de rapports, de publications universitaires et d'autres documents sur les actions et activités financées dans le cadre du programme «Consommateurs» ont été collectés, examinés et traités. Pour tenir compte autant que possible de tous les intérêts en jeu, diverses parties prenantes ont été consultées aux fins de l'évaluation. Une consultation publique s'inscrivant dans le cadre d'une consultation sur les fonds de l'Union dans le domaine de l'investissement, de la recherche et de l'innovation, des PME (petites et moyennes entreprises) et du marché unique en vue de préparer les programmes de financement pour l'après-2020 s'est déroulée du 10 janvier 2018 au 9 mars 2018.

Au moment de l'évaluation, la majorité des actions financées en étaient encore au premier stade de l'exécution, ce qui limite les données sur les résultats de ces actions et les incidences du programme. Par conséquent, l'évaluation à mi-parcours du programme repose essentiellement sur les évaluations des parties prenantes concernant la mise en œuvre du programme et les résultats des actions financées au titre du programme «Consommateurs».

Lorsque c'était possible, les constatations découlant des entretiens ont été triangulées avec une analyse quantitative des résultats et des actions. Dans la mesure du possible, l'analyse des questions d'évaluation s'est appuyée sur une comparaison avec une situation de référence (la fin de la période de programmation précédente).

## 3. ÉLEMENTS CLES ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

### 3.1. Objectifs spécifiques du programme et actions éligibles

En vue d'atteindre l'objectif général du programme «Consommateurs», l'article 3 du règlement fixe **quatre objectifs spécifiques** à réaliser au moyen d'une série d'actions éligibles, comme détaillé ci-après:

**Objectif spécifique I – Sécurité.** Dans le cadre de cet objectif, le programme vise à consolider et à renforcer la sécurité des produits grâce à une surveillance efficace des marchés dans toute l'Union. Les actions éligibles du programme «Consommateurs» mentionnées ci-après contribuent à la réalisation de cet objectif:

- avis scientifiques et évaluation des risques concernant la santé et la sécurité des consommateurs dans le domaine des produits non alimentaires et des services, y compris un soutien aux travaux des comités scientifiques indépendants établis par la décision 2008/721/CE;
- coordination des activités de surveillance des marchés et de contrôle de l'application de la législation en matière de sécurité des produits, conformément à la

[9] Publiée le 18 janvier 2019 https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/5e9ee253-22b0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-fr.

directive 2001/95/CE[10], et actions visant à améliorer la sécurité des services aux consommateurs; et

- maintenance et développement de bases de données sur les cosmétiques.

Chacune des actions susmentionnées est mise en place au moyen d'activités spécifiques financées dans le cadre du programme «Consommateurs». Les principales activités financées au titre de l'objectif I sont:

- le système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires dangereux (RAPEX);
- les actions de coopération et de contrôle de l'application de la législation dans le domaine de la sécurité des produits de consommation non alimentaires;
- les échanges d'agents chargés du contrôle de l'application de la législation dans le domaine de la sécurité des produits; et
- la maintenance de bases de données de l'Union sur les cosmétiques (base de données sur les ingrédients cosmétiques et portail de notification des produits cosmétiques).

**Objectif spécifique II – Information et éducation des consommateurs, et soutien aux associations de consommateurs.** Dans le cadre de cet objectif, le programme vise à améliorer l'éducation et l'information des consommateurs et à leur faire mieux connaître leurs droits, à développer la base d'informations sur laquelle la politique des consommateurs est fondée et à soutenir les associations de consommateurs, y compris en tenant compte des besoins spécifiques des consommateurs vulnérables. L'objectif II comprend les actions éligibles suivantes:

- développement et amélioration de l'accès à la base d'informations servant à l'élaboration des politiques dans les domaines concernant les consommateurs, pour l'établissement d'une réglementation intelligente et correctement ciblée et pour l'identification d'éventuels dysfonctionnements du marché ou de l'évolution des besoins des consommateurs, fournissant une base pour l'élaboration de la politique des consommateurs, pour l'identification des domaines les plus problématiques pour ces derniers et pour la prise en compte des intérêts des consommateurs dans les autres politiques de l'Union;
- soutien aux associations de consommateurs actives à l'échelle de l'Union par le biais d'un financement et par un renforcement des capacités des associations de consommateurs au niveau de l'Union et au niveau national et régional, en accroissant la transparence ainsi que les échanges de bonnes pratiques et d'expertise;
- amélioration de la transparence des marchés de consommation et des informations destinées aux consommateurs, en veillant à ce que les consommateurs disposent de données comparables, fiables et aisément accessibles, y compris dans les cas transfrontaliers, leur permettant de comparer non seulement les prix mais aussi la qualité et la durabilité des biens et des services; et
- amélioration de l'éducation des consommateurs tout au long de la vie, en accordant une attention particulière aux consommateurs vulnérables.

Chacune des actions susmentionnées est mise en place au moyen d'activités spécifiques financées dans le cadre du programme «Consommateurs». Les principales activités financées au titre de l'objectif II sont:

[10] Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095.

- les tableaux de bord des consommateurs[11] et les enquêtes auprès des consommateurs (tableau de bord des conditions de consommation et tableau de bord des marchés de consommation);
- les études sur les marchés de consommation[12];
- le renforcement des capacités des associations de consommateurs (projet «Consumer Champion»);
- le soutien aux associations de consommateurs à l'échelle de l'Union;
- les campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs de l'Union;
- le système européen d'enregistrement des plaintes de consommation (ECCRS) et les mesures de soutien associées; et
- les ressources de l'Union pour l'éducation des consommateurs (projet «Consumer Classroom»).

**Objectif spécifique III – Droits et voies de recours.** Le programme vise à développer et à renforcer les droits des consommateurs, notamment au moyen d'une action réglementaire intelligente et d'une amélioration de l'accès à des voies de recours simples, efficaces, appropriées et peu coûteuses, y compris des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges. Les actions éligibles du programme «Consommateurs» mentionnées ci-après contribuent à la réalisation de cet objectif:

- élaboration par la Commission d'initiatives législatives et réglementaires concernant la protection des consommateurs, suivi de la transposition par les États membres et évaluation ultérieure de son impact, et promotion des initiatives de corégulation et d'autorégulation et suivi de l'impact effectif de ces initiatives sur les marchés de consommation; et
- facilitation de l'accès aux mécanismes de règlement des litiges pour les consommateurs, notamment aux modes de résolution extrajudiciaire des litiges, y compris au moyen d'un système en ligne à l'échelle de l'Union et de la mise en réseau des entités nationales de règlement extrajudiciaire des litiges, en accordant une attention particulière à des mesures adaptées aux besoins et aux droits des consommateurs vulnérables; suivi du fonctionnement et de l'efficacité des mécanismes de règlement des litiges pour les consommateurs, y compris par le développement et la maintenance d'outils informatiques correspondants ainsi que par l'échange de bonnes pratiques et d'expériences actuellement en vigueur dans les États membres.

Chacune des actions susmentionnées est mise en place au moyen d'activités spécifiques financées dans le cadre du programme «Consommateurs». Les principales activités financées au titre de l'objectif III sont:

- les études comportementales (par exemple sur la prise de décision des consommateurs en matière de services d'assurance, sur la transparence des plateformes en ligne ou sur les pratiques du marché publicitaire sur les réseaux sociaux en ligne);
- les autres études sur la politique des consommateurs de l'Union (par exemple, les évaluations et l'étude sur les pouvoirs des autorités chargées de faire appliquer le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs);

[11] https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_fr.
[12] https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies_fr.

- l'organisation du sommet des consommateurs;
- l'organisation du forum des citoyens pour l'énergie;
- le maintien et la gestion de la plateforme de règlement en ligne des litiges; et
- les campagnes et actions de communication sur le règlement extrajudiciaire et le règlement en ligne des litiges.

**Objectif spécifique IV – Respect de la législation.** La finalité de cet objectif est de contribuer au respect des droits des consommateurs en renforçant la coopération entre les organismes nationaux chargés du contrôle de l'application de la législation et en prodiguant des conseils aux consommateurs. Les deux actions éligibles du programme «Consommateurs» mentionnées ci-après contribuent à la réalisation de l'objectif IV:

- coordination des activités de surveillance et de contrôle de l'application de la législation conformément au règlement (CE) nº 2006/2004; et
- participation financière à des actions communes avec des organismes publics ou sans but lucratif constituant des réseaux à l'échelle de l'Union qui fournissent informations et assistance aux consommateurs afin de les aider à exercer leurs droits et à accéder à des mécanismes appropriés de règlement des litiges, y compris à des modes de règlement extrajudiciaire en ligne (réseau des centres européens des consommateurs).

Chacune des actions susmentionnées est mise en place au moyen d'activités spécifiques financées dans le cadre du programme «Consommateurs». Les principales activités financées au titre de l'objectif IV sont:

- le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC), y compris le système CPC et les actions conjointes pour le contrôle de l'application de la législation relative à la protection des consommateurs;
- l'échange d'agents chargés du contrôle de l'application de la législation dans le cadre de la coopération en matière de protection des consommateurs;
- les formations pour les agents susmentionnés (académie du contrôle de l'application de la législation en ligne);
- le soutien financier au réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC); et
- les formations pour le réseau CEC.

### 3.2. Gestion et bénéficiaires du programme

Le programme est mis en œuvre au moyen de programmes de travail annuels adoptés par la Commission, avec l'aide d'un comité consultatif composé de représentants des États membres[13]. Chaque programme de travail annuel définit les actions à réaliser au cours d'une année donnée, y compris les ressources financières allouées à chaque action, ainsi que les critères de sélection et d'attribution des fonds. Les actions sont exécutées principalement par appels d'offres et appels à propositions.

Depuis 2008, l'agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation (CHAFEA)[14], qui est établie au Luxembourg, met en œuvre une partie importante des programmes pluriannuels. Pour chaque programme de travail annuel, l'agence et la Commission conviennent des actions du programme que l'agence mettra en œuvre.

[13] Le comité est un comité consultatif au sens du règlement (UE) nº 182/2011.
[14] Pour obtenir de plus amples informations sur l'agence exécutive, veuillez consulter la page https://ec.europa.eu/chafea/about/index_en.htm.

Les bénéficiaires des subventions, des marchés publics et des actions conjointes sont des organismes publics, des organismes privés sans but lucratif et des entités privées établis dans tous les États membres de l'Union. Les groupes cibles comprennent les autorités publiques chargées de la protection des consommateurs et d'autres entités responsables, les agents chargés du contrôle de l'application de la législation relative à la protection des consommateurs (par exemple, dans le cadre d'échanges d'agents), les associations européennes de consommateurs, les établissements d'enseignement supérieur, les étudiants ou les enseignants.

### 3.3. Budget et état d'avancement de l'application du programme

La mise en œuvre du programme «Consommateurs» 2014-2020 est en cours: la plupart des résultats visés pour 2014, 2015, 2016 et 2017 ont été atteints. Les programmes de travail annuels pour 2014, 2015, 2016 et 2017, dotés de budgets respectifs de 21,9 millions d'EUR, 22,5 millions d'EUR, 23,7 millions d'EUR et 24,7 millions d'EUR, ont été exécutés respectivement à 98,3 %, 99 %, 99,52 % et 94,4 %[15]. La mise en œuvre des programmes de travail s'est déroulée comme prévu, sauf que l'absorption du budget par les autorités des États membres a été plus faible qu'escompté et que le solde restant a été affecté à des campagnes de sensibilisation. À mi-parcours, l'exécution des actions spécifiques prévues à l'annexe I du règlement est en bonne voie. Seul un nombre limité d'actions spécifiques n'ont pas encore été mises en place ou ne l'ont été que partiellement.

- **Objectif spécifique I – Sécurité des produits**

Un montant de 13,1 millions d'EUR, soit 14 % des fonds engagés au titre du programme entre 2014 et 2017, a été consacré à des activités liées à l'objectif spécifique I. La principale activité sur le plan des fonds engagés concerne les actions conjointes de coopération et de contrôle de l'application de la législation dans le domaine de la sécurité des produits non alimentaires (6,2 millions d'EUR, soit 47 % des fonds engagés au titre de l'objectif I). Environ 2,9 millions d'EUR (22 % des fonds engagés au titre de l'objectif I) ont été consacrés au système RAPEX. L'activité la moins importante si l'on considère la part du budget (à l'exclusion des activités de mise en réseau et des manifestations ou autres activités de soutien) est l'échange d'agents dans le domaine de la sécurité des produits (3 % des fonds engagés au titre de l'objectif I).

- **Objectif spécifique II – Information et éducation des consommateurs, et soutien aux associations de consommateurs**

Un montant de 35,1 millions d'EUR, soit 37 % des fonds engagés au titre du programme entre 2014 et 2017, a été consacré à des activités liées à l'objectif spécifique II. L'activité la plus importante sur le plan des fonds engagés entre 2014 et 2017 concerne les campagnes d'information et de sensibilisation des consommateurs de l'Union (9 millions d'EUR), qui représentent 26 % des fonds engagés au titre de l'objectif II. Les tableaux de bord des consommateurs et les enquêtes auprès de ces derniers (8,9 millions d'EUR) sont la deuxième activité la plus importante, et le soutien aux associations de consommateurs au niveau de l'Union (6 millions d'EUR) se classe en troisième position. L'activité la moins importante sur le plan des fonds engagés (à l'exclusion des activités de mise en réseau et des manifestations ou autres activités de soutien) est le système européen d'enregistrement des plaintes de consommation (2 % des fonds engagés au titre de l'objectif II).

[15] L'exécution du budget 2018 se poursuit en 2019.

- **Objectif spécifique III – Droits et voies de recours des consommateurs**

Un montant de 13 millions d'EUR, soit 14 % des fonds engagés au titre du programme «Consommateurs» entre 2014 et 2017, a été consacré à des activités liées à l'objectif spécifique III.

La résolution extrajudiciaire et le règlement en ligne des litiges ont absorbé 47 % des fonds engagés au titre de l'objectif III: les deux principales activités financées au titre de cet objectif sont la maintenance et la gestion de la plateforme de règlement en ligne des litiges (environ 3 millions d'EUR) et les campagnes de communication et activités de promotion concernant la résolution extrajudiciaire et le règlement en ligne des litiges (environ 3,1 millions d'EUR). Les études comportementales (2,4 millions d'EUR) et les autres études de consommation de l'Union (1,9 million d'EUR) représentent également une part substantielle des fonds engagés au titre de l'objectif III. Les plus petites activités financées entre 2014 et 2017 sont l'organisation du sommet des consommateurs (7 % des fonds engagés au titre de l'objectif III) et celle du forum des citoyens pour l'énergie (0,4 %).

- **Objectif spécifique IV – Respect de la législation**

Un montant de 30,2 millions d'EUR, soit 31 % des fonds engagés au titre du programme «Consommateurs» entre 2014 et 2017, a été consacré à des activités liées à l'objectif spécifique IV.

L'activité la plus importante sur le plan du financement est de loin le réseau CEC. Avec environ 24,8 millions d'EUR de fonds engagés, le réseau CEC représente 82 % des dépenses au titre de l'objectif IV du programme «Consommateurs» effectuées entre 2014 et 2017. Après le réseau CEC, les activités les plus importantes sont le réseau CPC (7 % des fonds engagés au titre de l'objectif IV) et la formation des agents chargés de contrôler l'application de la législation dans le cadre de l'académie du contrôle de l'application de la législation en ligne (5 % des fonds engagés au titre de l'objectif IV). La plus petite activité (à l'exclusion des autres activités de soutien) concerne l'échange des agents susmentionnés (1 % des fonds engagés au titre de l'objectif IV).

- **Activités transversales**

Environ 4 % du budget est consacré à la ligne budgétaire «Administration», qui est utilisée pour financer des activités transversales telles que les déplacements et l'hébergement des participants à des manifestations ou à des réunions.

## 4. QUELS SONT LES RESULTATS DU PROGRAMME «CONSOMMATEURS»?

Comme indiqué dans le document de travail d'accompagnement[16], d'une façon générale le programme «Consommateurs» donne de bons résultats à mi-parcours pour ce qui est de ses objectifs spécifiques. Dans les sections suivantes, le fonctionnement du programme est évalué sur le plan de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence, de la cohérence et de la valeur ajoutée européenne et les points de vue des parties prenantes consultées sont présentés.

[16] SWD(2019) 382 DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION accompagnant le document RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS sur l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du programme «Consommateurs» 2014-2020.

### 4.1. Efficacité

***Objectif I – Sécurité des produits***

Les activités mises en place dans le cadre du programme ont largement contribué à consolider et à renforcer la sécurité des produits grâce à la surveillance des marchés dans l'Union, ce qui a permis de réaliser des progrès substantiels dans ce domaine par rapport à la période de référence. L'échange d'informations et la coopération entre les États membres se sont améliorés, ce qui a permis de réduire les écarts en matière de contrôle de l'application de la législation dans l'Union.

Le système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires dangereux (RAPEX) est devenu un pilier majeur et efficace de la structure de surveillance du marché de l'Union, qui a été reconnu et apprécié par ses principaux groupes cibles dans l'ensemble de l'Union. Les autorités nationales considèrent que les actions conjointes, la formation et la mise en réseau sont efficaces. Ces activités conduisent à la coordination des stratégies de résolution des problèmes communs, à des contacts directs entre les autorités des différents pays et à l'échange de bonnes pratiques. Elles aident également les autorités des États membres à relever de nouveaux défis. Par exemple, grâce à l'académie du contrôle de l'application de la législation en ligne, les États membres ont pu, au moyen de formations et de matériels didactiques de haute qualité, coopérer afin de mener des enquêtes en ligne.

Les ressources humaines et financières limitées consacrées à la surveillance des marchés et au contrôle de l'application de la législation dans les États membres influencent toutefois le niveau des résultats, comme l'ont indiqué les personnes interrogées. Les parties prenantes consultées au cours de l'évaluation ont fait état de la présence persistante de produits dangereux sur le marché ainsi que de risques émergents, liés par exemple aux nouveaux produits techniquement complexes ou au commerce électronique avec des pays tiers, pour appuyer l'idée que la surveillance des marchés devait constamment s'adapter aux nouveaux défis.

Néanmoins, la confiance des consommateurs dans la sécurité des produits a augmenté au cours de la période visée par le programme. Environ trois quarts des commerçants conviennent que les autorités publiques veillent activement au respect la législation relative à la sécurité des produits dans leur secteur.

Dans l'ensemble, la perception des parties prenantes quant à l'efficacité des actions mises en place au cours des quatre premières années du programme «Consommateurs» actuel a été positive, tout comme la perception des avantages que la plupart de ces activités ont généré dans les États membres.

***Objectif II – Information et éducation des consommateurs, développement de la base d'informations et soutien aux associations de consommateurs***

Les tableaux de bord des consommateurs et les études de marché ont contribué de manière significative au développement de la base d'informations sur laquelle la politique des consommateurs est fondée, ce qui a conduit à l'adhésion à celle-ci à l'échelle de l'Union. Ensemble, ils constituent des outils utiles à des fins d'analyse comparative au niveau national. En outre, le soutien apporté par le programme au *Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)*, une association de consommateurs à l'échelle de l'Union, est considéré comme efficace dans le cadre de la présente évaluation. Cette association a contribué de façon significative et cohérente à la représentation des intérêts des consommateurs au niveau de l'Union.

Les auteurs de l'évaluation estiment que les cours de formation dispensés dans le cadre du projet *«Consumer Champion»* sont utiles et très appréciés des parties prenantes. Toutefois, les cours d'apprentissage en ligne et la plateforme interactive ne sont pas utilisés comme prévu. La capacité des associations de consommateurs au niveau national reste insuffisante, principalement en raison d'un manque de ressources. Les campagnes de sensibilisation des consommateurs financées au titre du programme donnent de bons résultats, étant donné que leurs objectifs en matière de visites ou d'impressions ont été atteints. Les incidences à long terme sont toutefois difficiles à pérenniser.

Les valeurs cibles fixées pour cet objectif dans le règlement en ce qui concerne le système européen d'enregistrement des plaintes de consommation sont déjà atteintes[17]. Néanmoins, malgré les valeurs positives des indicateurs, les personnes interrogées ont souligné qu'il était laborieux de fournir des données sur les plaintes et ont suggéré que le système avait besoin d'être amélioré ou modifié.

Les facteurs clés qui influencent le niveau de réalisation de cet objectif sont souvent de nature externe. Dans le domaine de l'information et de l'éducation des consommateurs, ces facteurs sont le manque de personnel et de ressources financières disponibles dans les États membres, mais aussi l'intégration limitée de l'éducation des consommateurs dans les programmes d'enseignement nationaux. Dans le domaine du renforcement des capacités des associations de consommateurs, les contraintes de ressources des associations cibles, auxquelles il n'est pas possible de remédier correctement par la seule offre de formation, représentent les principaux facteurs ayant une incidence sur les progrès.

### *Objectif III – Droits et voies de recours des consommateurs*

La plateforme de règlement en ligne des litiges a relativement bien incité les consommateurs à enregistrer leurs plaintes. La valeur cible fixée pour 2020 en matière de nombre de plaintes sera probablement atteinte[18].

Le principal avantage de la plateforme de règlement en ligne des litiges semble être que les commerçants contactés par l'intermédiaire de la plateforme résolvent souvent le problème directement avec les consommateurs concernés, de manière informelle, sans recours à aucun mode de résolution extrajudiciaire des litiges. Des tendances positives concernant l'accessibilité des modes de résolution extrajudiciaire des litiges et la satisfaction des

[17] La valeur cible concernant le «nombre d'organismes de traitement des plaintes (70) et nombre de pays transmettant des plaintes à l'ECCRS (20)» fixée pour 2020 était déjà dépassée en 2015 (73 organismes de traitement des plaintes répartis dans 20 pays).

[18] La valeur cible fixée pour 2020 concernant le nombre d'affaires traitées par un système de règlement des litiges en ligne est de 100 000, un chiffre à comparer aux 17 500 affaires traitées de la sorte en 2010; en 2017, 55 002 affaires avaient été traitées par un système de règlement des litiges en ligne, et cette tendance, si elle se confirme, devrait permettre d'atteindre la valeur cible fixée pour 2020.

consommateurs à leur égard peuvent être observées sur la base des données d'enquête de l'Union. Ces tendances sont peut-être le résultat des efforts déployés actuellement par les États membres pour améliorer les systèmes de résolution extrajudiciaire des litiges et d'une reconnaissance plus large de l'efficacité de ce mode de règlement.

Les études comportementales sont également un instrument essentiel pour appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles, qui tiennent compte de la façon dont les consommateurs réels interagissent sur les marchés réels avec les entreprises réelles, en complément des données factuelles tirées des études juridiques et économiques. Toutefois, les parties prenantes estiment que les décideurs politiques n'utilisent pas suffisamment ces études, ou que celles-ci pourraient être davantage mises en lumière. Plusieurs études ont directement contribué à l'élaboration d'initiatives de l'Union en matière de politique des consommateurs, et la valeur concrète de ces études a été confirmée par les parties prenantes.

### *Objectif IV – Respect de la législation*

L'évaluation a montré que des progrès importants ont été accomplis dans la réalisation de l'objectif IV. Les résultats significatifs obtenus pour la plupart des valeurs cibles fixées dans le programme en attestent. Les activités financées se complètent bien et soutiennent efficacement le respect des droits des consommateurs en renforçant la coopération entre les organismes nationaux chargés du contrôle de l'application de la législation et en conseillant les consommateurs.

Les activités liées au *réseau de coopération en matière de protection des consommateurs* (CPC) ont pris de l'importance et progressent vers leur objectif. Toutefois, des différences subsistent entre les États membres en ce qui concerne l'utilisation du système CPC et le traitement des demandes d'application de la législation.

Les échanges d'agents chargés du contrôle de l'application de la législation sont une activité appréciée qui voit son taux de participation augmenter, mais qui est utilisée de manière inégale par les États membres. En outre, l'efficacité de l'académie du contrôle de l'application de la législation en ligne a été jugée élevée par les autorités nationales auxquelles appartiennent les agents participants, bien que la participation au cours de sa première année de fonctionnement soit restée plus faible que prévu, en particulier la participation aux modules en ligne.

Les résultats obtenus par les centres européens des consommateurs (CEC) sont substantiels, et la qualité et la rapidité des services de ces centres ont également été jugées positives dans la récente évaluation spécifique, malgré des disparités à cet égard entre les CEC des différents États membres. Le principal défi pour les CEC reste leur visibilité.

La consultation menée au cours de l'évaluation montre que, parallèlement à la mise en place des activités réalisées dans le cadre du programme «Consommateurs», la confiance des consommateurs dans le fait que les pouvoirs publics veillent au respect de leurs droits et que les commerçants respectent ces mêmes droits s'est renforcée. Cette tendance correspond à une légère réduction du nombre de problèmes rencontrés par les consommateurs. Deux tiers des commerçants estiment que les pouvoirs publics veillent activement au respect la législation relative à la protection des consommateurs dans leur secteur. Toutefois, ce pourcentage a diminué au cours des dernières années.

Les ressources humaines et financières limitées des autorités chargées de la protection des consommateurs dans les États membres sont considérées comme des facteurs clés qui influent sur le niveau des résultats obtenus par rapport à l'objectif du programme. Parmi les autres

facteurs clés figurent la rapidité de l'innovation en matière de produits et de services, ainsi que les nouveaux canaux de distribution qui freinent l'efficacité de la protection des consommateurs. Si cette évolution présente de nombreux avantages pour les consommateurs comme pour les entreprises, elle entraîne également des risques accrus de violations généralisées des droits des consommateurs et des difficultés d'application de ces droits. L'application effective des droits des consommateurs a été placée au cœur du train de mesures intitulé «Une nouvelle donne pour les consommateurs», qui a été lancé par la Commission européenne.

### 4.2. Efficience

Sur la base du peu de données factuelles recueillies au cours de l'évaluation et des commentaires des parties prenantes concernées, les coûts des activités du programme et les avantages qui en découlent semblent être largement proportionnés. En ce qui concerne l'efficience d'activités spécifiques, les autorités et associations de consommateurs participantes estiment que les réunions et manifestations de mise en réseau, en particulier, ont donné des résultats très positifs, malgré des ressources limitées. Ces résultats sont entre autres une amélioration de la coordination, un apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques dans différents domaines de la politique des consommateurs de l'Union.

L'évaluation a montré que le renforcement des capacités des institutions et des bénéficiaires a contribué à accroître l'efficience des activités menées dans le cadre du programme. Lorsque tel n'a pas été le cas, les parties prenantes ont à plusieurs reprises cité le manque de ressources humaines et financières de certaines autorités nationales et associations de consommateurs comme étant le principal frein à l'efficience de nombreuses actions du programme.

Des mesures de simplification ont été prises concernant les règles et les procédures, à savoir l'utilisation d'outils électroniques pour la présentation et l'évaluation des propositions, la gestion des subventions, le suivi en ligne et les rapports en ligne. Bien que cette évolution nécessite beaucoup de ressources au départ pour la conception et le test des outils, le niveau de satisfaction des demandeurs et des bénéficiaires de subventions justifie ces efforts, et des gains financiers sont attendus au cours des prochaines années. Néanmoins, les parties prenantes interrogées estiment que les procédures de demande (59 %), les obligations en matière de rapports (54 %) et la gestion du programme (47 %) pourraient être encore simplifiées. Les parties prenantes ont également souligné la nécessité d'une coordination étroite entre les services de la Commission et l'agence exécutive CHAFEA.

### 4.3. Pertinence

Les quatre objectifs et priorités du programme «Consommateurs» 2014-2020 sont toujours d'actualité et répondent aux besoins des consommateurs et des parties prenantes concernées (associations de consommateurs, autorités des États membres, organisations professionnelles, etc.). Les quatre objectifs spécifiques et les onze actions spécifiques permettent de mieux cibler les actions du programme et d'éviter les chevauchements et d'éventuels doublons entre les différents objectifs. En parallèle, ces actions spécifiques sont suffisamment souples pour créer des synergies qui, dans certains cas, sont clairement nécessaires. Par exemple, l'académie du contrôle de l'application de la législation en ligne concerne à la fois les agents chargés du contrôle de l'application de la législation et les agents responsables de la sécurité des produits.

Aussi le programme est-il suffisamment souple pour tenir compte des problématiques changeantes du marché et des nouveaux besoins des bénéficiaires.

### 4.4. Cohérence

Les différentes actions menées dans le cadre du programme «Consommateurs» 2014-2020 sont cohérentes et complémentaires. Les chevauchements et les incohérences entre les activités du programme sont délibérément réduits au minimum grâce à une structure hiérarchique (ou «arborescente») composée de quatre objectifs spécifiques, qui sont liés à onze actions spécifiques, au titre desquelles environ 30 activités principales sont financées. Aucun chevauchement ou incohérence n'a été détecté lors de l'analyse des actions et activités mises en place effectuée dans le cadre de l'évaluation. Les commentaires des parties prenantes ont corroboré cette constatation.

Les personnes interrogées ont estimé que le programme «Consommateurs» 2014-2020 était largement cohérent avec la politique des consommateurs de l'Union en général, telle qu'elle est définie dans l'agenda du consommateur européen, ainsi qu'avec les autres programmes de l'Union et les autres politiques de l'Union concernant les consommateurs, tels que la stratégie pour un marché unique numérique, l'union de l'énergie ou le plan d'action pour l'économie circulaire.

### 4.5. Valeur ajoutée européenne, complémentarité et pérennité

La valeur ajoutée européenne du programme «Consommateurs» 2014-2020 est globalement élevée. En effet, 93 % des parties prenantes nationales interrogées ont attribué au programme «Consommateurs» un rôle clé dans l'obtention de résultats en matière de politique et de protection des consommateurs, et ont affirmé qu'il avait eu une incidence modérée ou importante sur l'élaboration des politiques nationales relatives aux consommateurs.

Sans une telle intervention européenne, l'Union perdrait une occasion de démontrer aux citoyens ordinaires l'importance du marché unique et de l'Union européenne en général. De plus, les gouvernements nationaux se verraient obligés de consacrer davantage de ressources à leurs initiatives nationales, ou finiraient par ne pas actualiser et appliquer les règles faute de ressources, ou par les actualiser et les appliquer de différentes manières au détriment de la sécurité juridique et de l'harmonisation du marché unique. L'interruption du soutien de l'Union risquerait d'entraîner des disparités importantes persistantes dans la représentation, l'éducation et l'information des consommateurs, ainsi que des perceptions négatives à l'égard de l'Union.

## 5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Le programme «Consommateurs» joue un rôle crucial pour fournir une base à la politique des consommateurs de l'Union et réaliser des actions concrètes en faveur des consommateurs européens et des parties prenantes concernées.

Le présent rapport sur l'évaluation à mi-parcours du programme «Consommateurs» 2014-2020 confirme l'importance de celui-ci pour garantir un niveau élevé et cohérent de protection des consommateurs dans l'ensemble de l'Union européenne et pour donner aux consommateurs les moyens de jouer un rôle clé sur le marché unique.

Les questions de consommation devenant de plus en plus transfrontalières, voire européennes par nature, le programme démontre également sa valeur ajoutée en finançant des actions qui garantissent une protection cohérente et systématique de tous les consommateurs européens.

Alors que les changements économiques s'intensifient, notamment face à la numérisation croissante du marché, le prochain programme de l'Union dans le domaine de la politique des consommateurs devra gagner en souplesse et être capable de s'adapter à l'évolution rapide de l'environnement. Ces conclusions ont été prises en compte lors de l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel et des futurs programmes de financement de l'Union.