



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.5.2012  
COM(2012) 225 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET  
SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Un agenda du consommateur européen - Favoriser la confiance et la croissance**  
{SWD(2012) 132 final}

## **1. La politique des consommateurs, une contribution majeure à la stratégie «Europe 2020»**

Les dépenses des consommateurs représentent 56 % du PIB de l'Union et sont d'une importance majeure pour les objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive de la stratégie «Europe 2020». La stimulation de la demande qu'ils représentent serait un levier considérable pour sortir l'Union européenne de la crise.

Il faut pour cela réaliser le potentiel du marché unique. D'après les études, les personnes effectuant des achats en ligne dans toute l'Union disposent d'un choix de produits jusqu'à seize fois plus important, mais 60 % des consommateurs n'utilisent pas encore ce canal de distribution. Leurs appréhensions les empêchent de profiter pleinement de la variété des assortiments et des différences de prix du marché unique. Grâce à une politique judicieuse, nous pourrions améliorer la confiance des consommateurs envers les achats transfrontaliers en ligne et donner ainsi une impulsion significative à la croissance économique de l'Europe. Des consommateurs confiants et sûrs de leurs droits peuvent redonner de l'élan à l'économie européenne.

S'ils étaient épaulés par des politiques à dimension européenne soigneusement conçues et appliquées, qui tiennent compte des besoins de chacun, les consommateurs seraient en mesure de faire des choix en connaissance de cause, qui profiteront au jeu concurrentiel et contribueront à l'objectif d'une croissance durable et économe en ressources.

Le présent agenda du consommateur européen expose les mesures phares aujourd'hui nécessaires pour donner aux consommateurs des moyens d'action et renforcer leur confiance. Il énonce des mesures qui placent les consommateurs au centre de toutes les politiques de l'Union pour atteindre ainsi les objectifs de la stratégie «Europe 2020»<sup>1</sup>. Il vient continuer et compléter d'autres initiatives telles que le rapport sur la citoyenneté de l'Union, l'Acte pour le Marché unique, la stratégie numérique pour l'Europe, la communication sur le commerce électronique et la feuille de route sur l'efficacité dans l'utilisation des ressources<sup>2</sup>. Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, il s'appuie sur des initiatives du programme «Horizon 2020» pour approfondir la connaissance scientifique du comportement du consommateur et étudier ses choix sous les aspects de la santé, de la sécurité et du développement durable<sup>3</sup>.

Donner des moyens d'action aux consommateurs revient à construire un cadre solide proposant des principes et des outils qui les mettront en position de susciter une économie intelligente, durable et inclusive. S'ils sont sûrs de leurs droits et peuvent se fier à un cadre bien établi garantissant leur sécurité, leur information, leur instruction, leurs droits et leurs voies de recours et d'exécution, les consommateurs peuvent prendre une part active au

---

<sup>1</sup> «La confiance des consommateurs génère la prospérité sur les marchés. À partir des travaux réalisés cet automne, la Commission annoncera dans son prochain programme de travail des mesures visant à renforcer les droits des consommateurs, notamment dans le cadre des transactions électroniques et transfrontalières, et à régler efficacement les questions liées à la santé et à la sécurité, améliorant ainsi la sécurité des citoyens, tout en soutenant la demande au sein du marché unique.» Voir la lettre de M. Barroso au Président du Parlement européen, M. Buzek, de septembre 2011.

<sup>2</sup> Rapport sur la citoyenneté de l'Union, COM(2010) 603 final; Acte pour le marché unique, COM(2011) 206 final; «Une stratégie numérique pour l'Europe», COM(2010) 245 final/2; communication sur le commerce électronique, COM(2011) 942; feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571 final.

<sup>3</sup> Proposition de règlement portant établissement du programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation, COM(2011) 809 final.

marché et l'utiliser à leur avantage en exerçant les prérogatives de leur choix et en exigeant une bonne application de leurs droits.

Fidèle aux dispositions du traité (article 12 du TFUE) et de la Charte des droits fondamentaux (article 38), l'agenda formule une volonté d'intégrer systématiquement les intérêts des consommateurs dans toutes les politiques les concernant et s'attache avant tout à remédier aux problèmes qui se posent aujourd'hui au consommateur dans les secteurs de l'alimentation, de l'énergie, des transports, des produits et services numériques et des services financiers<sup>4</sup>. Il consolide le niveau élevé de protection des consommateurs déjà atteint et les avancées apportées par la création d'un espace européen de justice<sup>5</sup> en renforçant les possibilités d'intervention des juges, des juristes et des autorités chargées de l'application de la législation, même en dehors de leurs frontières.

## **2. Les fondations: des règles européennes fortes pour la protection des consommateurs**

Au cours des cinquante dernières années, l'Union a mis en place un ensemble consistant de politiques et de règles qui assure un niveau élevé de protection aux consommateurs de l'Union et les fait ainsi bénéficier des progrès économiques et sociaux que l'Europe et son marché intérieur ont connus. Cet ensemble est chapeauté par une *politique* et des *règles relatives à la sécurité des produits* qui protègent les consommateurs de la commercialisation de produits peu sûrs et catalysent la qualité des produits européens à l'exportation. Une *législation forte sur la protection des consommateurs* fixe, à l'échelle de l'Union, un cadre de lutte contre les pratiques commerciales déloyales, les clauses contractuelles abusives et la publicité trompeuse, tant dans un contexte national que transfrontalier, tout en garantissant aux consommateurs le droit de résilier leurs contrats et de demander réparation. La *directive sur les droits des consommateurs* récemment adoptée a considérablement renforcé ces droits, notamment grâce à l'harmonisation d'un certain nombre de règles applicables aux contrats conclus en ligne. Il est essentiel de faire appliquer et respecter ces nouvelles règles avec diligence et efficacité. La *directive sur les services* garantit que les professionnels ne peuvent pas traiter différemment les consommateurs du seul fait de leur nationalité ou de leur lieu de résidence. Les *règles de concurrence* sont primordiales pour permettre à l'Union de contrer les abus de position dominante et démanteler les ententes et les pratiques concertées au détriment des consommateurs. Dans quelques secteurs touchant de près aux consommateurs, l'Union a aussi mis en place un vaste dispositif de droits. Ainsi, les *droits des passagers de l'Union européenne* garantissent aux voyageurs des prestations de voyage de qualité quand ils empruntent les réseaux aériens, ferroviaires, routiers et maritimes de l'Union. Le *plafonnement des frais d'itinérance dans l'Union* a réduit de plus de 70 % des coûts considérés comme inéquitables pour l'utilisateur et le «paquet télécom» lui donne la possibilité de changer facilement d'opérateur de téléphonie fixe ou mobile. La législation relative à *l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires* et le *règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires* fixent un niveau élevé de protection des consommateurs et aident les consommateurs à faire leur choix en connaissance de cause.

---

<sup>4</sup> Ce sont les secteurs où les consommateurs rencontrent le plus de problèmes selon le tableau de bord des marchés de consommation.

<sup>5</sup> Voir «Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens — Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm», COM(2010) 171.

Parmi les initiatives récentes, citons le «*paquet qualité*»<sup>6</sup>, adopté par la Commission en 2010, qui vise à mieux informer les consommateurs sur la qualité des denrées alimentaires grâce à une conception globale des programmes de certification, des mentions qualitatives et des normes pour les produits agricoles. En juillet 2011, la Commission a présenté une révision du *règlement sur l'itinérance*<sup>7</sup> qui donne aux consommateurs la possibilité de changer facilement de fournisseur de services d'itinérance. Elle a ainsi proposé un nouveau plafonnement des prix de détail pour les services de données en itinérance, en sus des plafonds déjà appliqués. En octobre 2011, la Commission a proposé un *droit commun de la vente pour l'Union européenne*<sup>8</sup> visant à surmonter les obstacles issus des divergences entre les droits des contrats: c'est un ensemble unifié et complet de règles sur les contrats de vente et sur les contrats portant sur du contenu numérique, que les entreprises et les consommateurs peuvent appliquer à leur convenance. Avec un tel outil à l'appui de leurs droits, les consommateurs devraient gagner en assurance lorsque, par exemple, ils font des achats en ligne. Ils devraient ainsi avoir accès à une gamme plus large de produits et de contenu numérique à meilleur marché en faisant fi des frontières. La Commission a présenté en novembre 2011 ses propositions en matière de *règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC)* et de *règlement en ligne des litiges de consommation (RLLC)*<sup>9</sup> visant à ouvrir à tous les consommateurs un moyen rapide et peu onéreux de résoudre leurs litiges avec des professionnels. Une plateforme européenne consacrée au règlement en ligne des litiges aura pour but d'améliorer la confiance des consommateurs dans le commerce électronique transfrontalier. En janvier 2012, la Commission a adopté les propositions d'un *train de mesures réformant la protection des données*<sup>10</sup> qui renforcera le cadre actuel de protection des données dans l'Union en consolidant les droits à la protection des données des consommateurs dans le but d'accroître leur confiance dans le marché unique numérique et dans les services transfrontaliers.

En juillet 2010, la nouvelle révision de la *directive relative aux systèmes de garantie des dépôts* renforce le financement des systèmes de garantie des dépôts et introduit plusieurs dispositions en faveur des consommateurs. La Commission a aussi proposé en juillet 2010 de réviser la *directive relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs* pour renforcer le filet de protection offert en dernier recours aux investisseurs quand, souvent à la suite d'une fraude, les prestataires sont dans l'incapacité de leur rembourser leurs apports.

Pour finir, les propositions de la Commission d'octobre 2011 portant sur la révision de la *directive concernant les marchés d'instruments financiers* assurent une protection aux consommateurs-investisseurs en imposant des exigences aux institutions financières et en renforçant les règles de conduite des entreprises.

---

<sup>6</sup> Proposition de règlement relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles, COM(2010) 733 final; proposition de règlement relatif aux normes de commercialisation, COM(2010) 738 final; orientations relatives aux systèmes de certification et à l'étiquetage des denrées alimentaires.

<sup>7</sup> Proposition de règlement concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, COM(2011) 402 final.

<sup>8</sup> Proposition de règlement relatif à un droit commun de la vente pour l'Union européenne, COM(2011) 635 final.

<sup>9</sup> Proposition de directive relative au RELC, COM(2011) 793/2; proposition de règlement relatif au RLLC, COM(2011) 794/2.

<sup>10</sup> Proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, COM(2012) 11 final; proposition d'une directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, COM(2012) 10 final.

### **3. Les enjeux d'aujourd'hui et de demain**

En dépit du niveau élevé de protection auquel ont accédé les consommateurs de l'Union, leur situation laisse encore à désirer dans la pratique. De nouveaux problèmes ont surgi, issus notamment des dernières avancées technologiques, de modes de consommation incompatibles avec le développement durable et de l'exclusion sociale. Ces nouveaux paramètres ouvrent aussi de nouvelles voies.

#### ***3.1 Les enjeux de la sécurité des produits, des services et des denrées alimentaires***

L'objectif fondamental d'une politique de protection des consommateurs est de garantir que les produits, les services et les denrées alimentaires sont sûrs. Or, il existe des différences dans l'application effective de la législation relative à la sécurité des produits selon les États membres et l'ensemble du réseau constitué pour veiller à cette application se bat pour faire mieux avec moins de moyens, face aux contraintes budgétaires qui pèsent en ce moment sur les administrations nationales responsables de la surveillance du marché.

Pendant ce temps, la mondialisation de la chaîne de production se poursuit (ainsi, une proportion croissante de produits de consommation, dont 85 % de tous les jouets achetés dans l'Union, sont maintenant produits en Chine). La détection des produits dangereux devient dès lors un enjeu significatif.

La crise économique conduit les consommateurs et les entreprises à se focaliser sur le prix, avec le risque que les considérations de sécurité soient reléguées au second plan et que les produits contrefaits gagnent du terrain. Les autorités de surveillance du marché doivent maintenir leur vigilance et redoubler d'efforts en coopérant avec les autorités nationales et les agences chargées de veiller à l'application de la législation, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union.

La sécurité offerte par les services aux consommateurs, qui prennent une importance accrue et dont certains s'inscrivent de plus en plus dans un cadre transfrontière au sein du marché unique, doit faire l'objet d'une réflexion approfondie pour garantir aux consommateurs un niveau élevé de sécurité égal sur l'ensemble du marché intérieur et pour évaluer la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union.

L'Europe a déjà obtenu des résultats impressionnants en matière de sécurité alimentaire, mais ce domaine d'action exige une adaptation permanente aux nouvelles données scientifiques.

#### ***3.2 L'évolution économique et sociale***

- ***La révolution numérique***

Internet a bouleversé les modes d'achat et la manière dont les entreprises font de la publicité et vendent des biens et des services. Il a donné de nouveaux moyens de recueillir des informations, de les organiser, de les partager et de les évaluer, par exemple sur les prix, les caractéristiques techniques des produits et l'évaluation de leur qualité. Les moteurs de recherche, les sites web de comparaison des prix et des produits, les marques de confiance balisant internet et les critiques des consommateurs sont aujourd'hui largement mis à profit et sont en passe d'être intégrés dans le comportement du consommateur et dans les modèles commerciaux. Le commerce électronique peut signifier pour les consommateurs des économies considérables, puisqu'ils disposent d'un choix au moins deux fois plus étendu quand ils achètent en ligne par rapport aux achats hors ligne. L'informatique en nuage offre en particulier des services plus flexibles ne dépendant ni des appareils ni des plateformes.

Selon les estimations<sup>11</sup>, les gains totaux pour les consommateurs seraient d'environ 204 milliards d'euros (1,7 % du PIB européen) si le commerce électronique atteignait 15 % du commerce de détail des biens et si les obstacles au Marché unique étaient éliminés.

- *Une consommation durable*

La hausse de la demande mondiale augmente la pression sur l'environnement et l'incidence du changement climatique et accentue la concurrence entourant les ressources<sup>12</sup>. Les consommateurs sont de plus en plus conscients de l'incidence de leurs habitudes de consommation sur l'environnement et des initiatives privées et publiques devraient les inciter et les aider à adopter un mode de consommation plus durable. Il s'agit de donner au consommateur des moyens d'action, de l'aider et de l'inciter à faire des choix respectueux de l'environnement et de la santé, qui déboucheront sur des économies pour lui-même et pour toute la société. Le consommateur a le droit de connaître l'incidence sur l'environnement, tout au long de leur cycle de vie, des produits (biens et services) qu'il a l'intention d'acheter. Il devrait pouvoir compter sur une aide pour reconnaître aisément le choix le plus véritablement écologique. Il lui faut des instruments efficaces lui évitant d'être induit en erreur par des allégations infondées sur l'innocuité environnementale et sanitaire d'un produit.

La demande des consommateurs pour des produits respectueux du développement durable peut orienter la croissance et la concurrence, ce qui permettrait d'accroître la présence sur le marché de ces produits à des prix intéressants et de récompenser les entreprises proposant des biens et services de qualité, dont l'incidence sur l'environnement est moindre.

- *L'exclusion sociale, les consommateurs vulnérables et l'accessibilité*

Partout où la crise économique et de la dette publique a sévi, elle a sapé la confiance des consommateurs. Certains d'entre eux ont vu leurs revenus et leur pouvoir d'achat fondre, ce qui accroît le risque d'exclusion sociale et le risque que ces personnes ne soient plus en mesure de se procurer des produits et des services de première nécessité.

Ce risque est amplifié par le vieillissement de la population, par la complexité grandissante des marchés et par le fait que certaines personnes n'ont ni l'occasion ni les capacités de maîtriser un environnement numérique. Pour tirer bénéfice de la révolution numérique, il est crucial d'aborder la question de l'accessibilité, à la fois dans son acceptation physique, économique et numérique. La conjoncture actuelle peut aussi détériorer la situation malaisée de consommateurs vulnérables, comme les personnes handicapées ou à mobilité réduite, qui ont des difficultés pour accéder aux informations et les comprendre et pour trouver sur le marché les produits et les services qu'ils recherchent.

### ***3.3 La saturation de l'information se solde par un déficit d'information***

Dans le monde en mutation que nous connaissons, les consommateurs sont souvent noyés dans une masse d'informations qui ne sont pas forcément celles dont ils ont besoin.

Face à des données et des alternatives toujours plus complexes, ils se fient de plus en plus souvent à des labels ou passent par des intermédiaires et des «filtres», comme les sites web de comparaison, mais la fiabilité et la précision de ceux-ci est l'objet de critiques.

Pour améliorer l'information des consommateurs, les organisations de consommateurs ont un rôle de premier plan, mais leur poids varie considérablement d'un État membre à l'autre. Les

---

<sup>11</sup> Document de travail des services de la Commission: «Donner aux consommateurs les bénéfices du commerce électronique» (*Bringing e-commerce benefits to consumers*), annexe 2 de la communication sur le commerce électronique de 2012.

<sup>12</sup> Feuille de route relative à l'efficacité dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571.

organisations nationales, en particulier, souffrent souvent d'un manque de ressources et d'expertise, et le rôle qu'elles peuvent jouer pour canaliser et sélectionner les problèmes des consommateurs n'est pas toujours reconnu à leur juste valeur.

L'enquête sur les moyens d'action du consommateur publiée en 2011<sup>13</sup> montre qu'un consommateur européen sur quatre manque de confiance et qu'un sur trois ne s'estime pas bien informé. Seuls 2 % des consommateurs ont répondu correctement à des questions sur leurs droits de rétractation, leurs garanties et la protection dont ils jouissent contre les pratiques commerciales déloyales. Ce manque d'information nuit à la capacité des consommateurs de défendre leurs droits.

### **3.4 Des droits pas totalement respectés dans la pratique**

En 2010, plus d'un Européen sur cinq a rencontré un problème avec un produit ou un service justifiant selon lui le dépôt d'une plainte. Les préjudices subis par les consommateurs ont été évalués au total à 0,4 % du PIB de l'Union<sup>14</sup>.

En dépit d'un niveau de protection des consommateurs garanti par le droit européen généralement élevé, les problèmes rencontrés par les consommateurs demeurent encore trop souvent irrésolus. L'Eurobaromètre sur les détaillants de 2011 a montré que 26 % des détaillants seulement connaissaient le délai exact pendant lequel les consommateurs ont le droit de retourner un produit défectueux.

Si les désaccords entre consommateurs et professionnels demeurent irrésolus dans de nombreux cas, c'est tout simplement faute d'une action de la part du consommateur. L'enquête sur les moyens d'action du consommateur révèle que parmi les consommateurs ayant rencontré des problèmes, seuls 16 % ont fait appel à des organisations de consommateurs ou aux pouvoirs publics pour les résoudre. Dans la plupart des cas, si le premier contact avec le professionnel n'a mené à rien, le consommateur n'envisage pas de porter plainte, surtout quand les sommes en jeu sont modiques.

En outre, les autorités chargées de l'application de la législation font face à de nouveaux problèmes pratiques, comme les contraintes budgétaires qui entravent leur efficacité<sup>15</sup>, notamment au niveau transnational. Le réseau de coopération en matière de protection des consommateurs (CPC) créé en décembre 2006 pour résoudre les problèmes posés par les achats transfrontières n'a pas encore réalisé tout son potentiel.

Il faut encore améliorer les mécanismes de recours et d'exécution. En améliorant la confiance et en veillant à ce que les pratiques commerciales déloyales n'apportent pas d'avantage concurrentiel, nous obtiendrons aussi des conditions propres à stimuler la croissance.

### **3.5 Des enjeux différents selon les principaux secteurs**

Certains secteurs revêtent une importance particulière en temps de crise économique, parce qu'ils touchent aux intérêts de tous les consommateurs de biens et services de première nécessité, comme l'alimentation, l'énergie, les transports, les communications électroniques et les services financiers. Il convient de tenir compte de l'incidence de l'évolution économique et sociale sur ces secteurs.

L'Union européenne doit accorder une attention particulière à la manière dont les consommateurs comprennent et choisissent les services financiers aujourd'hui. La technologie

---

<sup>13</sup> «Enquête sur les moyens d'action du consommateur» («*Consumer Empowerment survey*»), Eurobaromètre n° 342, 2010.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> COM(2009) 330 final.

facilite la vie de nombreuses personnes, avec les services de télébanque, par exemple, mais la complexité et les risques accrus de certains produits et services financiers (dont l'épargne retraite) appellent à plus de transparence et à de meilleures connaissances des rudiments financiers. La tarification des services financiers les plus courants reste largement opaque et les consommateurs sont toujours peu enclins à changer de banque en raison de leur crainte (souvent justifiée) que cela leur reviendrait cher.

Trop souvent, les consommateurs ne sont pas en position de recueillir les fruits de la libéralisation des industries de réseau, comme l'énergie, les transports et les télécommunications, au niveau non seulement des prix mais aussi de la qualité des niveaux de service.

La libéralisation des transports a ainsi accentué la concurrence, ce qui a profité aux citoyens toujours plus nombreux qui voyagent en Europe. Mais il faut améliorer le respect des droits des voyageurs instaurés par la législation de l'Union pour lutter contre les pratiques déloyales et les infractions au droit européen. La radicalité avec laquelle la révolution numérique s'est répercutée dans le domaine des voyages souligne l'importance d'une adaptation des droits des consommateurs en conséquence.

Les marchés de détail de l'électricité et du gaz ont été récemment libéralisés, mais de nombreux consommateurs ont toujours du mal à comparer en raison de procédures complexes et de conditions du marché opaques<sup>16</sup>.

Quant aux économies d'énergie, on a calculé qu'en moyenne, les ménages de l'Union économiseraient jusqu'à mille euros par an s'ils prenaient des mesures d'efficacité énergétique simples, en isolant les maisons, en installant des thermostats, des panneaux solaires pour l'eau chaude, un double vitrage aux fenêtres, et en faisant remplacer les systèmes de chauffage obsolètes<sup>17</sup>. Les ménages disposent donc d'un potentiel significatif d'amélioration de l'efficacité énergétique à des prix non disproportionnés, qui se traduit par des économies de la consommation finale d'énergie. Ce potentiel est loin d'être réalisé, en grande partie parce que les consommateurs ne connaissent pas bien leur propre consommation réelle et qu'ils ne disposent pas de relevés et de factures assez claires et facilement consultables.

Les marchés des télécommunications sont restés fermes en période de crise, mais les consommateurs ne tirent pas pleinement avantage de la concurrence parce que la tarification n'y est pas assez transparente, les services sont de piètre qualité et des obstacles sont posés au changement de fournisseur.

La pression de la consommation alimentaire globale sur l'environnement devrait encore augmenter à l'avenir, en raison, par exemple, de l'évolution des habitudes alimentaires et de l'augmentation des déchets alimentaires. Cette augmentation touchera aussi l'Europe dans les années à venir<sup>18</sup>, où elle rime avec gaspillage de ressources et d'argent.

---

<sup>16</sup> Voir aussi l'étude «le Fonctionnement des marchés de détail de l'électricité pour les consommateurs dans l'Union européenne» («*The functioning of the retail electricity markets for consumers in the EU*»), [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/market\\_studies/docs/retail\\_electricity\\_full\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf).

<sup>17</sup> Communication de la Commission «Efficacité énergétique: atteindre l'objectif des 20 %».

<sup>18</sup> Dans l'Union européenne, le volume total des déchets alimentaires est d'environ 90 millions de tonnes, soit 180 kg par habitant et par an, et ces chiffres devraient augmenter de 40 % d'ici à 2020. Voir l'étude financée par l'Union «Étude préparatoire européenne sur les déchets alimentaires dans l'Europe des 27» («*Preparatory study on food waste across EU 27*»), Bio Intelligence Service, décembre 2009 — octobre 2010.



## **4. Les quatre objectifs clés pour 2020 et les premières étapes de leur réalisation**

Les enjeux décrits plus haut justifient une stratégie à long terme et une panoplie de mesures à court terme répondant aux soucis premiers des citoyens, dans le but de favoriser la confiance et la croissance et de soutenir la stratégie «Europe 2020». Les actions prévues dans les chapitres ci-dessous seront, bien entendu, soumises au critère d'une «réglementation intelligente» et aux priorités stratégiques générales établies par la Commission pour assurer, par exemple, une analyse rigoureuse des charges qu'elles pourraient représenter pour les petites et moyennes entreprises.

### ***4. 1. AMELIORER LA SECURITE DU CONSOMMATEUR***

L'objectif fondamental de la politique de protection des consommateurs est de garantir que les produits, les services et les denrées alimentaires sont sûrs.

Une politique de sécurité des produits efficace vise à garantir une sécurité sans faille du lieu de production jusqu'au lieu de consommation. En améliorant son système de gestion de la sécurité des produits, l'Union européenne sera plus à même de répondre aux enjeux des réseaux d'approvisionnement mondiaux, de communiquer avec efficacité et de traiter plus rapidement et plus efficacement les nouveaux risques menaçant la sécurité des consommateurs.

Dans la mesure où les consommateurs ont plus souvent recours à des services transfrontières, il importe d'analyser plus avant l'opportunité d'assurer leur sécurité à l'échelon européen ou par des réglementations nationales.

Le système des contrôles officiels de l'Union d'un bout à l'autre de la filière alimentaire devrait encore gagner en efficacité pour que les États membres, responsables de l'exécution de ces contrôles, améliorent leur valeur ajoutée tout en réduisant les coûts pour les opérateurs économiques.

Pour répondre à l'objectif de renforcement de la sécurité des consommateurs, la Commission s'attachera à suivre les deux objectifs spécifiques suivants:

- ***1. Améliorer le cadre réglementaire relatif à la sécurité des produits et des services et consolider le cadre de surveillance du marché***
- ***2. Renforcer la sécurité dans la filière alimentaire***

Elle prendra avant 2014 un certain nombre de mesures concrètes pour atteindre ces objectifs spécifiques.

La révision du *cadre législatif relatif à la sécurité des produits* prévue en 2012 a pour but de garantir que l'Union et ses cinq cents millions de consommateurs peuvent compter sur des règles modernes et unifiées en matière de surveillance du marché, débouchant sur une meilleure application de la législation au niveau national et transfrontière grâce à l'amélioration de la planification, de la coopération, de l'établissement des priorités et du partage d'informations entre les autorités des États membres. Les entreprises en bénéficieront aussi, puisqu'elles pourront se fier à des règles plus faciles à appliquer et générant des coûts

moindres. La révision du cadre législatif permettra aussi de définir les moyens pour les autorités nationales chargées de l'application de la législation de renforcer leur coopération au niveau européen en vue de créer des conditions égales pour tous et de lutter contre la concurrence déloyale.

Des actions de sensibilisation auront lieu, en particulier dans les pays exportant vers l'Union, pour faire connaître notre souci de la sécurité et la connaissance des règles européennes d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement.

La Commission envisagera de prendre des initiatives en faveur de la sécurité des services dans des secteurs sélectionnés, comme les secteurs cruciaux pour certaines catégories de consommateurs vulnérables. Elle soumettra à discussion un *Livre vert sur la sécurité offerte par certains services aux consommateurs* en 2012 et mettra à l'ordre du jour, en 2013, une révision de la *recommandation relative à la sécurité incendie dans les hôtels* pour tenir compte de la nouvelle ligne de conduite proposée par le secteur pour évaluer et gérer ces risques.

En 2012, le *règlement sur les contrôles officiels aux différentes étapes de la chaîne alimentaire* sera révisé à des fins de simplification et pour assurer un financement suffisant et pérenne à la réalisation de contrôles plus nombreux. Par ailleurs, la Commission renforcera et mettra à jour le *cadre juridique relatif à la santé des animaux, à la santé des végétaux, au matériel reproductif des végétaux* et le *règlement en matière d'hygiène*, notamment pour en améliorer la cohérence et préciser les responsabilités des opérateurs économiques. Cela améliorera la sécurité des denrées alimentaires pour les consommateurs.

En s'appuyant sur les *Lignes directrices concernant les contrôles à l'importation dans le domaine de la sécurité et de la conformité des produits*<sup>19</sup>, les douanes et les autorités de surveillance du marché travailleront ensemble à améliorer, mesurer et évaluer les résultats des contrôles à l'importation d'ici 2014.

#### **4.2. AMELIORER L'INFORMATION**

Pour être à même de connaître ses droits, le consommateur doit disposer d'informations claires, fiables et comparables et des outils nécessaires à leur compréhension.

Les consommateurs et les professionnels devraient aussi être mieux informés de leurs droits et devoirs découlant du droit européen, afin de renforcer la confiance mutuelle et de faciliter la recherche d'une solution en cas de problème. Par conséquent, la Commission travaillera avec les intermédiaires et les professionnels pour les inciter à dépasser une stricte conformité aux règles, à développer l'autorégulation et à prendre des initiatives de responsabilité sociale des entreprises, érigeant ainsi le service au consommateur en un vecteur phare de compétitivité.

Il est particulièrement important d'améliorer l'information du consommateur de services financiers, et c'est à des institutions comme les banques, les banques centrales, les autorités de contrôle des marchés financiers et les dispositifs de protection des dépôts et des investissements qu'il revient d'aider le consommateur à mieux s'orienter, surtout quand il n'appartient pas à la clientèle usuelle des prestataires de services bancaires et financiers.

La Commission organisera des campagnes de sensibilisation avec les États membres et les acteurs concernés sur les principales questions touchant les consommateurs. Il est aussi

---

<sup>19</sup>[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/customs/product\\_safety/guidelines\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/product_safety/guidelines_fr.pdf).

essentiel que les autorités nationales et les organisations du secteur privé renforcent les activités d'éducation des consommateurs à un âge précoce dans toute l'Union.

Les organisations de consommateurs ont un rôle important à jouer, non seulement pour informer et sensibiliser les consommateurs, mais aussi pour les représenter et les défendre efficacement.

La Commission poursuivra les deux objectifs spécifiques suivants:

- **3. Améliorer l'information des consommateurs et des professionnels sur les droits et les intérêts du consommateur et leur sensibilisation à ces droits et intérêts**
- **4. Munir le consommateur des informations et des moyens qui lui permettront de participer plus efficacement au marché**

Elle prendra avant 2014 un certain nombre de mesures concrètes pour atteindre ces objectifs spécifiques.

En 2013, dans le cadre de l'Année européenne des citoyens, elle organisera une *campagne européenne d'information* sur les droits et intérêts des consommateurs, en étroite coopération avec tous les acteurs concernés, dont les entreprises et les associations de consommateurs.

Les organisations à but non lucratif qui fournissent aux consommateurs des conseils de portée générale en matière financière recevront une formation spécifique, entre le deuxième trimestre 2012 et décembre 2013, pour être mieux à même de donner ces conseils d'une manière efficace et stable.

La Commission veillera, en collaboration avec les États membres, à ce que le rôle des organisations nationales de consommateurs soit dûment reconnu. Elle aidera les organisations européennes de consommateurs à développer leurs capacités et leur offrira son assistance.

Ce travail sera répercuté dans les *réseaux européens* existants susceptibles de diffuser au mieux les informations aux consommateurs, aux professionnels ou aux juristes. Le *réseau des centres européens des consommateurs* sera renforcé pour mieux informer les consommateurs sur leurs droits lors des achats transfrontières et pour les aider lorsqu'ils se retrouvent impliqués dans un litige transfrontière. Le *réseau Entreprise Europe* sera plus régulièrement sollicité pour assurer une diffusion régulière des informations concernant la législation sur les consommateurs auprès des entreprises, dont les PME.

La Commission élaborera, en collaboration avec les intermédiaires et les professionnels, des codes de bonne conduite, des guides de bonnes pratiques et des lignes directrices en ce qui concerne la comparaison des prix, de la qualité et des propriétés en phase avec le développement durable.

La Commission améliorera aussi en permanence les informations sur les droits et devoirs des consommateurs et des entreprises qu'elle publie sur ses pages web à leur intention, comme sur le portail «*L'Europe est à vous*»<sup>20</sup>, en les complétant d'outils d'information spécialisés comme ceux du *e-You Guide*<sup>21</sup> et du *code des droits en ligne dans l'Union*. Elle contribuera aussi à une diffusion efficace des informations en collaboration avec les journalistes et les médias spécialisés dans les questions de consommation.

---

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope>.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/eyouguide/navigation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eyouguide/navigation/index_fr.htm).

La Commission travaillera en étroite collaboration avec les États membres sur les questions relatives à l'éducation des consommateurs. En 2012, elle développera une *plate-forme interactive* pour la diffusion, auprès des enseignants et autres professionnels travaillant avec les jeunes de 12 à 18 ans, de matériaux pédagogiques servant à l'éducation des consommateurs, et pour l'échange des bonnes pratiques en la matière, par exemple en ce qui concerne l'initiation à l'environnement numérique, aux nouvelles techniques de consommation<sup>22</sup> et à des modes de consommation durables.

#### **4.3. AMELIORER L'APPLICATION DE LA LEGISLATION, RENFORCER LES MESURES D'EXECUTION ET GARANTIR LES VOIES DE RECOURS**

Pour éviter que le succès du Marché unique ne se démente, il faut améliorer la confiance des participants au marché grâce à une application effective et efficace de leurs droits et à l'ouverture de mécanismes de recours appropriés.

Nous ne pouvons espérer que le commerce transfrontière continue son expansion dans l'Union que si les consommateurs savent faire valoir leurs droits dans toute l'Union et si les professionnels sérieux constatent que leurs concurrents déloyaux reçoivent les sanctions qu'ils méritent. C'est un point d'actualité dans la mesure où la révolution numérique facilite les achats transfrontaliers, mais offre aussi plus d'occasions de pratiques déloyales aux professionnels peu scrupuleux.

La Commission poursuivra les deux objectifs spécifiques suivants:

- **5. Faire respecter le droit de la consommation avec efficacité en privilégiant les secteurs clés**
- **6. Donner aux consommateurs des voies de résolution des litiges efficaces**

Elle prendra avant 2014 un certain nombre de mesures concrètes pour atteindre ces objectifs spécifiques.

De 2012 à 2014, le *réseau CPC* continuera de relayer des actions coordonnées visant à faire respecter la législation (les opérations «coup de balai»). La Commission s'attachera encore à faciliter la tâche du réseau en la matière et à lui offrir son aide et assistance, au besoin en lançant des *procédures d'infraction* pour réprimer les applications incorrectes de la législation européenne. La Commission procède à un examen approfondi du champ d'application, de l'efficacité et des mécanismes de fonctionnement du *règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs*. D'ici fin 2014, elle fera rapport sur les moyens d'améliorer la coopération transfrontalière en matière d'exécution de la législation et proposera de modifier les règles, si cela se justifie.

Pour améliorer le respect des règles de l'Union concernant les consommateurs, il sera fait meilleur usage du *réseau judiciaire européen*<sup>23</sup> qui favorise l'accès à la justice, assure un bon fonctionnement des procédures ayant une portée transfrontière et favorise les demandes de coopération judiciaire entre États membres.

Les travaux visant à garantir aux juges et juristes intéressés, ainsi qu'aux citoyens et aux entreprises, un accès aux principaux documents traitant de la transposition et de l'application

<sup>22</sup> Comme elle l'a annoncé dans sa stratégie numérique pour l'Europe.

<sup>23</sup> JO L 174 du 27.6.2001, p. 25 et JO L 168 du 30.6.2009, p. 35.

de la législation européenne sur les consommateurs se poursuivront. Pour ce faire, la Commission développera en 2013 une *base de données sur le droit de la consommation* qu'elle intégrera au portail e-Justice<sup>24</sup>.

L'expérience résultant de l'application de la *directive sur les pratiques commerciales déloyales*<sup>25</sup> a montré que la Commission doit jouer un rôle plus important dans la surveillance et la coordination de l'application de la directive par les États membres, en particulier quand il s'agit de problèmes récurrents et de nouvelles pratiques commerciales, comme l'utilisation des comparateurs de prix en ligne ou d'outils regroupant les critiques des clients. À cette fin, la Commission renforcera la coordination des actions visant à faire respecter la législation sur les pratiques commerciales déloyales et mettra à jour les orientations pour la mise en œuvre de ladite directive.

Une bonne application de la législation doit être assurée dans les secteurs clés.

Pour garantir une application cohérente des exigences en vigueur dans le secteur numérique quant aux informations à fournir au consommateur, la Commission élaborera, d'ici 2014, des lignes directrices visant à aider les autorités d'exécution à appliquer correctement les règles européennes et la directive sur les droits des consommateurs récemment adoptée. La Commission et les autorités nationales entreprendront une action concertée pour lutter contre les pratiques déloyales dans le secteur, comme la publicité mensongère relative au débit des connexions internet à haut débit.

Dans le secteur de l'énergie, il y a lieu d'assurer l'entière application du *troisième paquet «énergie»* et de ses *règles détaillées sur les droits des consommateurs*. Il est aussi crucial de réaliser pleinement le potentiel du forum des citoyens pour l'énergie.

Dans le secteur des services financiers, à la suite de sa recommandation de 2011<sup>26</sup>, la Commission suivra étroitement les mesures prises par les États membres pour venir en aide aux citoyens qui se voient refuser l'ouverture d'un compte bancaire. C'est un réel problème, non seulement pour les personnes défavorisées en situation d'exclusion sociale et financière, mais aussi pour de nombreux citoyens qui se rendent à l'étranger pour y vivre, travailler ou étudier.

Pour éviter aux consommateurs d'être induits en erreur par des allégations infondées et trompeuses sur l'innocuité environnementale d'un produit, il faut aider davantage les autorités nationales d'exécution à appliquer correctement les exigences de la directive sur les pratiques commerciales déloyales<sup>27</sup>. Pour cette raison, la Commission révisera les *lignes directrices relatives aux allégations environnementales trompeuses*.

Elle élaborera des *lignes directrices visant à favoriser et améliorer l'application des différents règlements en matière de droits des passagers* pour tous les modes de transport.

En outre, elle publiera des *lignes directrices sur l'application de l'article 20, paragraphe 2, de la directive sur les services* qui aideront à réduire le nombre d'affaires de refus de vente injustifié et de différence de traitement fondés sur le lieu de résidence de la personne cherchant à acquérir des services transfrontaliers en ligne.

Dans le souci d'assurer une meilleure application de la législation européenne, l'Union européenne cherchera, en collaboration avec ses principaux partenaires commerciaux, à

---

<sup>24</sup> <https://e-justice.europa.eu>.

<sup>25</sup> Directive 2005/29/CE.

<sup>26</sup> Recommandation 2011/442/UE de la Commission du 18 juillet 2011 sur l'accès à un compte de paiement de base.

<sup>27</sup> Directive 2005/29/CE.

promouvoir le respect des principes de base de la protection des consommateurs. En ce qui concerne la sécurité, une coopération internationale accrue, en particulier avec la Chine, permettra d'élaborer le concept de «sécurité à la source» et de contrer les importations de produits dangereux. Le nombre croissant de professionnels peu scrupuleux qui exercent leur activité en dehors de l'Union pour échapper aux contrôles appelle une vigilance accrue au niveau mondial. La Commission coordonnera son action avec les pays tiers les plus concernés et les grandes organisations internationales (comme l'ONU, l'OCDE et l'OMC). La nécessité d'une coopération internationale accrue se fait particulièrement sentir dans le domaine numérique et dans la lutte contre les messages commerciaux intempestifs (pourriels).

En ce qui concerne le droit de recours, la Commission s'efforcera à court et moyen terme d'assurer l'adoption et l'application de ses récentes propositions en matière de *règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC)* et de *règlement en ligne des litiges de consommation (RLLC)* pour ouvrir au plus tôt à tous les consommateurs de l'Union un accès à des procédures simples et rapides de défense de leurs droits. Dans le même temps, elle veillera à la transposition correcte et à la bonne compréhension de la *directive sur la médiation*, qui donne à chaque juge de l'Union européenne le droit d'inviter les parties à parvenir à un règlement à l'amiable de leur litige. La directive s'applique aux litiges transfrontaliers, mais les États membres sont encouragés à utiliser aussi la médiation sur un plan interne. Les consommateurs bénéficieront d'un meilleur accès à la *procédure européenne de règlement des petits litiges*, qui simplifie, accélère et réduit les frais de justice pour les litiges transfrontaliers portant sur des créances ne dépassant pas 2 000 euros. À cette fin, la Commission publiera en 2012 un guide prodiguant des conseils pratiques aux consommateurs et aux juristes. Au cours de l'année 2013, elle a l'intention de placer en ligne le formulaire relatif au règlement des petits litiges et de faire rapport sur le fonctionnement de la procédure dans son ensemble et sur la nécessité de réviser le plafond.

Enfin, sur la base des résultats de la consultation publique lancée en 2011, et au vu de la résolution du Parlement européen du 2 février 2012<sup>28</sup>, la Commission élaborera une initiative de suivi relative à un cadre européen pour les recours collectifs.

#### **4.4. ALIGNER LES DROITS ET LES PRINCIPALES POLITIQUES SUR L'EVOLUTION ECONOMIQUE ET SOCIALE**

Au vu des mutations que connaissent aujourd'hui les marchés, il faut impérativement assurer que les consommateurs ont suffisamment confiance pour acheter en ligne des biens et services traditionnels, tangibles, ou des biens et services liés au secteur numérique. La législation sur la consommation devrait donc être mise à jour pour répondre aux besoins de marchés en mutation et tenir compte des connaissances nouvelles apportées par les sciences du comportement sur les comportements réels des consommateurs.

Par ailleurs, il y a lieu de supprimer les obstacles qui empêchent actuellement les consommateurs d'acquérir facilement, légalement et à un coût abordable les produits et les services numériques sur lesquels ils ont porté leur choix.

Dans un premier temps, les récentes propositions portant sur un *droit commun européen de la vente* et sur le *train de mesures réformant la protection des données* devraient résoudre nombre de problèmes rencontrés par les consommateurs quand ils achètent en ligne et renforcer leur confiance dans le marché unique numérique et dans les services transfrontaliers.

---

<sup>28</sup> Résolution du Parlement européen du 2 février 2012 «Vers une approche européenne cohérente en matière de recours collectif», P7\_TA (2012) 0021.

Les propositions en matière de *règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (RELC)* et de *règlement en ligne des litiges de consommation (RLLC)* devraient aussi permettre d'améliorer les voies de recours offertes aux consommateurs.

En 2012, la Commission aidera le Parlement européen et le Conseil à trouver un accord sur l'ensemble de ces propositions pour assurer qu'elles soient rapidement adoptées et mises en application.

Il est plus important que jamais d'assurer la cohérence et la synergie des politiques de l'Union pour accroître leurs retombées bénéfiques sur les dépenses du consommateur, en particulier dans les secteurs clés de l'alimentation, de l'énergie, des transports et des services financiers, tout en encourageant des modes de consommation plus durables.

La Commission a récemment dressé le tableau des vingt principaux problèmes des citoyens et des entreprises dans le marché unique, indiquant que les consommateurs sont toujours mécontents de leur facture énergétique, qu'ils trouvent difficile de défendre leurs droits en tant que passagers et qu'ils sont plutôt déroutés par les offres des secteurs bancaires et financiers<sup>29</sup>.

Pour refléter les questions économiques et sociales, la Commission s'attachera à suivre les deux objectifs spécifiques suivants:

- ***7. Adapter le droit de la consommation à l'ère numérique***
- ***8. Favoriser une croissance pérenne et soutenir les intérêts des consommateurs dans les secteurs clés***

Elle prendra avant 2014 un certain nombre de mesures concrètes pour atteindre ces objectifs spécifiques.

- *Le numérique*

Pour remédier aux problèmes sensibles rencontrés par les usagers d'internet et pour leur garantir une protection adéquate quand ils utilisent et achètent du contenu numérique, la Commission réfléchira à un ensemble de mesures, telles que la standardisation des principales informations fournies aux consommateurs à des fins de comparaison et des initiatives visant à évaluer le besoin de solutions adaptées au niveau européen quand le contenu numérique acheté est défectueux et, au besoin, d'une harmonisation des marques de confiance numériques.

La Commission étudiera les obstacles persistants liés à la gestion territoriale des droits d'auteur et au régime compliqué de redevances pour copie privée en vigueur, qui peut entraver l'accès au contenu numérique dans l'Union et saper l'essor de modèles commerciaux innovants sur internet. En 2012, elle présentera une *proposition législative sur la gestion collective des droits*. Sous la responsabilité d'un médiateur, elle a entamé un dialogue avec les parties prenantes sur les redevances pour copie et reproduction privées. Elle exploitera les résultats de ce dialogue pour faire des recommandations sur une éventuelle action législative au niveau de l'Union. Au vu de l'évolution des technologies, la Commission se penchera aussi sur des problèmes spécifiques liés aux droits d'auteur et aux possibilités d'accès à du contenu audiovisuel et des services de diffusion audiovisuelle, notamment pour favoriser les services transfrontaliers.

---

<sup>29</sup> SEC(2011) 1003 final.

Dans le cadre du rapport sur le fonctionnement de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, la Commission appréciera en 2012 s'il est besoin de renforcer les règles en vigueur visant à protéger les enfants de la publicité trompeuse, y compris dans un environnement numérique. Elle continuera à s'intéresser en priorité à la situation spécifique de l'achat ou de l'utilisation en ligne d'un contenu numérique par des mineurs.

La Commission s'efforcera d'augmenter la fiabilité de la mise en relation des consommateurs et des professionnels en proposant, en 2012, un *cadre législatif sur l'identification, l'authentification et la signature électroniques*. Elle fixera des exigences minimales d'information en ce qui concerne l'emplacement des sites web et le statut juridique de leurs propriétaires, afin de garantir l'authenticité de ces sites. Elle prendra aussi pleinement compte des intérêts des consommateurs dans ses propositions à venir sur l'informatique en nuage.

La Commission exploitera les résultats de sa consultation publique de janvier 2012 concernant le *livre vert sur les paiements par carte, par internet et par téléphonie mobile* pour présenter des propositions concrètes au premier trimestre 2013. Elle prépare aussi un *livre vert sur la livraison de colis* dont l'adoption est prévue pour le dernier trimestre 2012.

La Commission présentera en 2012 une *communication sur les jeux de hasard en ligne* visant, entre autres, à améliorer la protection des consommateurs et des citoyens, en particulier des catégories vulnérables et des mineurs.

- *Les services financiers*

Dans le cadre de son rapport 2012 sur le fonctionnement de la *directive sur les pratiques commerciales déloyales*, la Commission appréciera s'il est besoin de renforcer les règles en vigueur visant à lutter contre les pratiques déloyales dans le secteur des services financiers, ou d'améliorer leur application, au regard, par exemple, des consommateurs vulnérables.

La Commission prévoit d'adopter des *propositions législatives sur les produits d'investissement de détail* pour faire en sorte que les petits investisseurs reçoivent un document succinct, intelligible et clair exposant des informations clés pour les aider à investir en connaissance de cause. Elle réexaminera aussi la *directive sur l'intermédiation en assurance* qui traite de la commercialisation des produits d'assurance.

La Commission évaluera l'application de la *directive sur le crédit à la consommation* en s'attachant à vérifier l'adéquation de ses résultats pour les consommateurs et à apprécier s'il est besoin de revoir certains aspects tels que les petits prêts, le débit différé ou la responsabilisation du prêteur, qui sont dans l'ensemble laissés à la discrétion des États membres. Ces aspects sont surtout importants pour les consommateurs vulnérables.

Dans ce domaine, la Commission s'inquiète aussi du *surendettement des ménages*. En début 2012, elle lancera une étude à ce sujet pour avoir un aperçu de la situation et recenser les bonnes pratiques utilisées pour en atténuer les conséquences.

Les consommateurs doivent être conscients des frais qu'ils paient pour les services bancaires de base et, si la concurrence n'est pas un vain mot dans le secteur bancaire de détail, ils doivent pouvoir changer facilement de banque. Aussi, la Commission élaborera en 2012 une initiative législative portant sur les problèmes liés aux comptes bancaires, qui sont d'une importance capitale pour que le consommateur puisse gérer ses finances.



- Les denrées alimentaires

À la suite de l'adoption du *règlement concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires*<sup>30</sup>, la Commission soutiendra l'application des nouvelles règles et étudiera le besoin de nouvelles initiatives. C'est particulièrement important pour l'indication de la provenance des denrées alimentaires et l'étiquetage des boissons alcoolisées.

La mise en œuvre en cours du *règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé*<sup>31</sup> permettra de garantir que toutes les allégations relatives aux avantages nutritionnels des denrées alimentaires ou à leurs effets sur la santé sont scientifiquement fondées et qu'elles n'induisent pas le consommateur en erreur. Elle permettra aussi de garantir la libre circulation des denrées alimentaires dès lors que les allégations nutritionnelles et de santé les concernant sont conformes aux dispositions dudit règlement.

La Commission étudiera la question alimentaire au regard du développement durable, notamment pour ce qui est des déchets alimentaires. Elle prévoira dans ce cadre une action ciblée sur les consommateurs visant à prévenir le gaspillage des denrées alimentaires qu'elle devra compléter, pour la rendre efficace, par une action ciblant les différents maillons de la chaîne agro-alimentaire (agriculteurs, producteurs, détaillants, etc.).

- L'énergie

La Commission prendra de nouvelles mesures visant à améliorer la concurrence et en particulier la transparence des prix dans les secteurs de l'électricité et du gaz pour permettre une meilleure appréhension des offres des fournisseurs par les consommateurs. L'entrée en vigueur prochaine de la nouvelle *directive sur l'efficacité énergétique* étendra le droit des consommateurs à l'information, grâce à des règles plus transparentes en faveur d'un relevé précis et d'une facturation claire et en temps utile, fondée sur la véritable consommation de l'utilisateur quelque soit la source d'énergie, y compris pour le chauffage central, la climatisation et l'eau chaude sanitaire.

Par ailleurs, la Commission a l'intention d'améliorer les informations mises à la disposition des particuliers pour les aider à maîtriser leur consommation d'énergie et les encourager à s'intéresser à des technologies existantes (comme la facturation par téléphonie mobile basée sur la consommation réelle) ou prometteuses (comme les compteurs intelligents). À cette fin, elle élaborera, en collaboration avec les autorités de régulation et les parties prenantes, des *orientations sur la transparence des prix dans le marché de détail de l'énergie*.

Le groupe de travail sur les réseaux intelligents dirigé par la Commission élaborera d'autres mesures spécifiques sur les compteurs intelligents et sur l'utilisation par les consommateurs des possibilités techniques.

La Commission réexaminera aussi en 2014 la *directive sur l'étiquetage énergétique*. En attendant, elle proposera d'appliquer son extension en ligne, pour en accroître considérablement les effets<sup>32</sup>.

- Les voyages et les transports

En début 2013, la Commission proposera une mise à jour de la *directive sur les voyages à forfait* tenant compte des récentes évolutions sur le marché des voyages. La réforme permettra en particulier de prendre acte de la préférence que de plus en plus de voyageurs accordent aux

---

<sup>30</sup> Règlement (UE) n° 1169/2011.

<sup>31</sup> Règlement (CE) n° 1924/2006.

<sup>32</sup> Consumer 2020 [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=6782](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6782).

«forfaits dynamiques» plutôt qu'aux voyages à forfait traditionnels tout prêts<sup>33</sup>. En outre, en 2013, elle mettra à jour les *règles sur les droits des passagers aériens* en vigueur, qui protègent les passagers en cas de refus d'embarquement, de retard important et d'annulation.

Dans le domaine de la mobilité urbaine, la Commission ouvrira un dialogue avec les parties prenantes pour relever les bonnes pratiques et les conditions d'un renforcement des droits des passagers des transports publics<sup>34</sup>. D'ici à 2014, la Commission présentera aussi des mesures spécifiques visant, entre autres, à sensibiliser le consommateur à l'existence d'alternatives à l'utilisation de véhicules particuliers.

En 2013, la Commission présentera une proposition visant à réviser les règles d'étiquetage des voitures pour mettre à jour les informations sur la consommation de CO<sub>2</sub> destinées à l'utilisateur. Par ailleurs, elle se penchera sur l'élaboration d'une stratégie en faveur des carburants de substitution pour aider le consommateur à opter pour des carburants moins polluants<sup>35</sup> et améliorer l'information du consommateur sur les nouveaux carburants<sup>36</sup>.

- *Des produits écologiques*

Pour parvenir à une croissance durable soutenue par une consommation pérenne, la Commission réfléchira à des mesures augmentant la longévité des biens de consommation, avec une aide aux services de réparation et de maintenance. Elle évaluera aussi les moyens d'améliorer l'offre de produits plus en phase avec cet objectif à des prix raisonnables, comme des dispositifs d'incitation appropriés ou une action volontaire.

La Commission élaborera des méthodes harmonisées pour évaluer les qualités écologiques des produits et des entreprises tout au long de leur cycle de vie afin de fournir des informations étayées aux consommateurs.

Par ailleurs, la *directive «Écoconception»*, qui établit des exigences environnementales minimales pour les produits, sera progressivement étendue à un nombre croissant de produits grâce au second plan de travail «Écoconception» et, le cas échéant, portera sur la consommation d'énergie et sur les autres incidences environnementales importantes des produits.

## **5. Conclusions**

Le présent agenda du consommateur européen établit un cadre stratégique global visant à placer le consommateur au cœur du marché unique en sa qualité d'acteur clé de la croissance européenne. L'agenda expose les actions en faveur des consommateurs que la Commission se propose d'entreprendre durant son mandat.

Toutes les mesures prennent en considération l'évolution des modes de consommation observée sur le terrain, les progrès technologiques, la mutation rapide des marchés et la nécessité de doter le consommateur de moyens d'actions et de garantir qu'il peut faire valoir ses droits avec efficacité.

---

<sup>33</sup> Un «forfait dynamique» est un produit combinant dans un seul voyage au moins deux services différents (transport, hébergement et autres services touristiques), offerts ou vendus par le même fournisseur ou par des fournisseurs commercialement liés, dont le contenu peut être modifié et personnalisé par le client selon ses préférences.

<sup>34</sup> «Plan d'action sur la mobilité urbaine», COM(2011) 144. Livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».

<sup>35</sup> COM(2011) 144, Livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».

<sup>36</sup> Sur la base des besoins recensés dans le contexte du processus CARS 21.

Pour atteindre les principaux objectifs de l'agenda de la manière la plus efficace et réduire la charge administrative, toute action stratégique doit être solidement étayée de certitudes quant au fonctionnement des marchés dans la pratique et au comportement des consommateurs. Les propositions visant à réviser les règles de l'Union en vigueur reposeront sur des évaluations de la réglementation en vigueur et sur une analyse rigoureuse des effets attendus.

Les mesures annoncées dans l'agenda seront aussi étayées par une mise à jour régulière des principales sources d'informations, comme le tableau de bord des marchés de consommation, les classements des marchés de consommation et le tableau de bord de la situation des consommateurs, qui chiffre la situation du consommateur dans les États membres et suit les avancées de l'intégration des marchés de détail. Des études de marché analysant les raisons des dysfonctionnements du marché et des études sur le comportement des consommateurs viendront compléter ces données. Les recherches financées au titre des programmes Europe 2020 s'intéresseront aussi prioritairement au consommateur.

La Commission veillera à apprécier préalablement les actions stratégiques proposées au regard des huit objectifs spécifiques du présent agenda pour leur assurer une incidence accrue et une meilleure compréhension par les consommateurs, tout en évitant aux entreprises des charges superflues.

Les tendances observées dans les années à venir permettront de cerner les actions éventuelles à entreprendre après 2014. La Commission suivra l'avancement des objectifs établis dans le présent agenda en faisant rapport sur l'intégration des intérêts des consommateurs dans les politiques de l'Union.

Le présent agenda vise à répondre aux enjeux d'une croissance sans entraves et d'une confiance restaurée dans l'économie européenne en renforçant les moyens d'action du consommateur et en créant des synergies entre les politiques. Pour obtenir des résultats pérennes, il nous faut le ferme engagement de tous les acteurs appliquant l'agenda, à l'échelon européen, national et international. Les consommateurs ne contribueront à remettre l'Union européenne sur la voie de la croissance que s'ils créent une demande intelligente et pérenne correspondant à une offre équitable.