



Résumé

Étude sur le rôle potentiel des consommateurs dans la transition écologique

© Union européenne, 2022

Réutilisation autorisée, moyennant mention de la source et la non-altération du sens ou du message originel du présent document. La Commission européenne ne peut en aucun cas être tenue pour responsable de l'usage fait de cette publication en cas de réutilisation. La politique de réutilisation des documents de la Commission européenne est mise en œuvre sur la base de la décision 2011/833/UE de la Commission du 12 décembre 2011 relative à la réutilisation des documents de la Commission (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39).

Pour toute utilisation ou reproduction d'éléments qui ne sont pas la propriété de l'Union européenne, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement auprès des titulaires de droits respectifs.

Résumé

Cette étude préparatoire a fourni des preuves à l'initiative de la DG JUST « Renforcer le rôle des consommateurs dans la transition écologique » visant à améliorer l'information et la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales allant à l'encontre des objectifs du Pacte vert et du CEAP, ainsi qu'à d'autres futures élaborations de politiques de la DG JUST liées à la transition écologique.

Cette étude a identifié les principaux problèmes empêchant aujourd'hui les consommateurs d'adopter des comportements de consommation plus durables sur le plan environnemental et de participer à la transition écologique. Deux de ces problèmes ont été analysés en profondeur par le biais de recherches et de consultations : (1). Les consommateurs manquent d'informations pour contribuer à la transition écologique ; et (2). Les consommateurs sont parfois confrontés à des informations ou à des pratiques peu fiables qui les empêchent de contribuer à la transition écologique.

Cette étude a dressé une longue liste de mesures possibles, identifiées par une cartographie des initiatives nationales ainsi que par des consultations approfondies. Par la suite, chaque mesure a été soit rejetée, soit retenue pour une analyse plus approfondie basée sur sa faisabilité, son caractère exécutoire, sa cohérence et son efficacité attendus. Un ensemble réduit de mesures a été analysé en profondeur pour chaque sous-problème contre 16 sous-critères et en les comparant qualitativement et en utilisant une analyse multicritères. Les impacts des options (partiellement) monétisables ont été comparés à l'aide d'une analyse coût-avantage.

Résumé analytique

Introduction

La dette écologique mondiale a augmenté de façon constante et forte depuis les années 1900, avec une consommation mondiale de ressources matérielles multipliée par 14 sur la période 1900-2015. Elle devrait au minimum doubler d'ici 2050.

La Commission européenne reconnaît que le changement climatique et la dégradation de l'environnement constituent des menaces existentielles pour l'Europe et le monde. Afin de surmonter ces défis, la Commission a publié le Pacte vert pour l'Europe, un plan d'action visant à stimuler l'utilisation efficace des ressources en évoluant vers une économie propre et circulaire, ainsi qu'à restaurer la biodiversité et à réduire la pollution. Le Pacte vert vise à rendre l'économie de l'UE durable, l'Union devant devenir le premier bloc climatiquement neutre au monde d'ici 2050. Parmi les nombreuses mesures envisagées par le Pacte vert européen, certaines visent spécifiquement à encourager les entreprises à proposer et à permettre aux consommateurs de choisir des produits réutilisables, durables et réparables. Le Pacte vert prévoit plus précisément une nouvelle initiative en matière de droit des consommateurs, l'initiative visant à renforcer le rôle des consommateurs dans la transition écologique, en améliorant l'information et en renforçant leur protection contre les pratiques commerciales allant à l'encontre du Pacte vert et des objectifs du CEAP.

Cette étude préparatoire a été menée entre janvier 2020 et juillet 2021 et a contribué à établir une liste de preuves pour cette initiative et d'autres développements qui seront mis en place par la DG JUST pour la transition écologique. L'objectif principal était d'analyser les problèmes existants, leur ampleur, ainsi que leurs conséquences s'ils n'étaient pas pris en compte. Elle a ensuite identifié et examiné différentes mesures à l'échelle de l'UE pour résoudre ces problèmes en évaluant leur efficacité et leur cohérence.

Les principales tâches de l'étude étaient les suivantes :

- **Identification de l'étendue du problème** à partir de diverses activités de recherche, y compris un examen complet d'une documentation pertinente et des retours d'informations de l'évaluation de l'impact initial et d'une consultation publique (OPC), un exercice d'évaluation mystère et des consultations approfondies avec les parties prenantes. Ce dernier comprenait : une enquête auprès des consommateurs portant sur plus de 11 500 consommateurs, des entretiens semi-directifs et deux enquêtes (dont une par téléphone assistée par ordinateur) auprès des producteurs et des détaillants (grandes entreprises et PME), ainsi que des entretiens et ateliers semi-directifs auprès d'associations, d'entreprises et d'associations représentant les producteurs et les détaillants ainsi que le secteur de la réparation, des organisations et groupes de consommateurs, des organisations non gouvernementales (y compris la représentation des intérêts sociaux, environnementaux et autres), des programmes de certification et d'étiquetage, des autorités publiques locales, nationales et internationales, des chercheurs et des universitaires, d'autres entités publiques ou mixtes et des groupes d'experts de la Commission.
- **Cartographie des solutions/mesures politiques possibles** incluant l'identification et l'évaluation de plus de 340 initiatives à l'échelle nationale (menées dans les 27 États membres de l'UE [UE-27], ainsi qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Corée du Sud) visant spécifiquement à faciliter/augmenter la participation des consommateurs à la transition vers une économie plus verte ou plus circulaire. En outre, des initiatives multinationales pertinentes ont également été analysées.
- **Identification des mesures politiques possibles.** Le processus d'élaboration de politiques a commencé par l'identification et le développement d'objectifs politiques pertinents, suivis de l'élaboration d'une large liste de mesures potentiellement fructueuses dans le cadre de l'initiative de la DG JUST. Le choix des mesures politiques pour une enquête plus approfondie s'est penché sur leur faisabilité, leur efficacité et leur cohérence attendues et a été guidé par la DG JUST.

- **Évaluation des politiques.** Les impacts des mesures/options sélectionnées pour une analyse approfondie ont été évalués sur la base de 16 critères clés, puis comparés conformément aux directives de la meilleure réglementation. Les impacts attendus ont été monétisés dans la mesure du possible. Toutefois, cela n'a pas été possible pour tous les impacts, en raison de défis méthodologiques et de l'insuffisance de preuves quantitatives. Par conséquent, afin de ne pas tirer de conclusions sur la seule base des impacts monétisables, une analyse coût-avantage a été réalisée et intégrée dans une ACM où ces impacts monétisables ont été complétés et comparés aux impacts immatériels (évalués sur une échelle de 0 à 10) pour effectuer une comparaison complète.

Limitations

Les principales limitations rencontrées dans cette étude concernent i) un champ d'application très large tant en termes de problèmes que de produits à couvrir, ii) une disponibilité de données restreinte pour certaines catégories de produits, comme les produits non consommateurs d'énergie, et des pratiques commerciales, comme la prévalence de l'obsolescence programmée, iii) une réactivité limitée des parties prenantes consultées, notamment en raison de la situation liée à la Covid-19 et du calendrier de l'étude (consultations réalisées pendant la période estivale 2020), iv) des défis méthodologiques de monétisation des impacts immatériels.

Le taux de réponse lors de la consultation des parties prenantes était inférieur à celui initialement prévu. L'enquête sectorielle a notamment enregistré un faible taux de réponse, malgré un certain nombre de rappels et de prolongations de la période d'enquête. Les données sur les coûts potentiels des mesures ont donc principalement été obtenues auprès d'un nombre limité de producteurs et de détaillants par le biais d'entretiens.

La disponibilité limitée de ces données a principalement affecté l'évaluation de certaines mesures pour une plus large gamme de produits, c'est-à-dire pour les produits consommateurs et non consommateurs d'énergie, et la quantification précise des avantages et des coûts des mesures.

L'une des options (option 1.3.E) a été identifiée et sélectionnée pour être analysée en profondeur ultérieurement par la DG JUST. Ne disposant pas de preuves suffisantes pour permettre une évaluation adéquate, l'étude a dû s'appuyer sur l'évaluation et les scores attribués par la DG JUST.

Les deux principaux problèmes

Cette étude a porté sur quatre problèmes empêchant les consommateurs d'adopter des comportements de consommation plus durables : Problème 1. Les consommateurs manquent d'informations fiables pour effectuer des achats écologiquement durables ; Problème 2. Les consommateurs sont confrontés à des pratiques trompeuses en matière d'achats durables ; Problème 3. Difficultés à faire réparer les produits ; et Problème 4. Défis liés à la réutilisation et au partage des produits. Les deux premiers problèmes sont liés à l'initiative juridique de la DG JUST et sont analysés en détail dans le corps principal du rapport, tandis que les deux autres ont été analysés plus sommairement en annexe.

Le **problème 1** est lié au fait que les consommateurs comparent les produits et prennent des décisions d'achat en manquant souvent d'informations fiables sur leurs caractéristiques environnementales, leur durée de vie et leurs options de réparation. Sans ces informations, les consommateurs n'ont pas la possibilité de prendre en compte le coût total de la consommation ou l'aspect durable des produits qu'ils choisissent. Ce manque d'informations a plusieurs conséquences : préjudice et frustration potentiels pour le consommateur ; offre sous-optimale de produits présentant des caractéristiques environnementales supérieures, d'une durée de vie plus longue et d'un potentiel de réparation plus élevé ; réduction non réalisée des impacts négatifs de la consommation sur l'environnement et le climat.

Les résultats de l'enquête auprès des consommateurs sont conformes aux résultats de la consultation publique et aux preuves fournies par la documentation, ils démontrent que les consommateurs considèrent le manque d'informations sur la durabilité des produits (29 %) et le manque d'informations sur la réparabilité des produits (27 %) comme des obstacles importants les empêchant d'adopter des comportements de consommation plus durables. Moins de participants (17 %) considèrent le manque d'informations sur la durée de vie attendue des produits comme un obstacle important, bien qu'une proportion plus élevée (30 %) reconnaissent l'utilité de recevoir des informations sur la durée de vie garantie d'un produit, suivies d'informations sur l'empreinte environnementale et climatique du cycle de vie d'un produit (30 %), et d'informations garantissant la durabilité d'un produit (26 %).

Ce problème englobe trois sous-problèmes. **Sous-problème 1.1** : Les informations sur les caractéristiques environnementales des produits ne sont pas disponibles de manière suffisante et cohérente pour tous les produits à travers l'UE. Lorsque l'information est disponible, les entreprises la présentent de différentes manières, de façon vague (voir sous-problème 2.2 ci-dessous), voire basée sur plusieurs méthodes et/ou hypothèses, ce qui complique la compréhension des consommateurs ou leur capacité à les comparer facilement. Il est important de disposer de ces informations de manière cohérente pour tous les produits pour environ 85 % des consommateurs qui déclarent vouloir acheter des produits respectueux de l'environnement. Le fait que ces informations ne soient pas toujours disponibles de manière comparable pour chaque produit empêche les consommateurs de prendre en compte les caractéristiques environnementales au moment de faire leur choix. Cela conduit indubitablement à des décisions d'achat sous-optimales, tant du point de vue de l'individu que de la société, et a des conséquences sur le marché et l'environnement. **Sous-problème 1.2** : Les preuves démontrent que les informations sur la durée de vie prévue des marchandises (années de vie, heures d'utilisation, nombre de cycles, etc.) ne sont pas suffisamment mises à disposition des consommateurs et que la durée des garanties commerciales (la durée de vie garantie) excède rarement la garantie légale. Les preuves indiquent que les consommateurs seraient intéressés par des informations sur la durée de vie des marchandises et qu'un grand nombre d'entre eux serait intéressé par l'achat de produits ayant une durée de vie plus longue et serait disposé à payer plus cher. Le fait que les informations sur la durée de vie ne soient pas toujours disponibles de manière facilement comparable pour toutes les marchandises empêche les consommateurs de prendre en compte la durée de vie des marchandises au moment de faire leur choix. Cela risque de conduire à des décisions d'achat sous-optimales à échelle individuelle (les consommateurs achètent des biens dont le coût total de consommation est plus élevé que celui d'autres produits similaires) et à l'échelle sociétale. **Sous-problème 1.3** : Les informations sur la disponibilité des services de réparation, des pièces de rechange et des manuels de réparation des marchandises, ainsi que sur la politique de mise à jour/mise à niveau des logiciels, ne sont pas suffisamment disponibles pour les consommateurs sur le point de vente. Une fois encore, les preuves indiquent que les consommateurs sont intéressés par ces informations et que certains seraient disposés à faire réparer des marchandises endommagées plutôt que de les remplacer (à condition que les coûts de réparation ne soient pas trop élevés) et à payer plus cher pour des produits pouvant être réparés plus facilement. Le fait de ne pas fournir ces informations aux consommateurs peut engendrer des choix individuels non optimaux, car les consommateurs achètent sans le savoir des biens potentiellement plus difficiles à réparer ou aux politiques de mise à jour/mise à niveau de logiciel moins performantes que les alternatives disponibles. Remplacer plutôt que réparer des biens est également un choix non optimal à l'échelle sociétale.

Le **problème 2** concerne de nombreux consommateurs actuellement confrontés à des pratiques commerciales qui les perturbent et/ou les méinforment sur la durabilité (y compris la durée de vie) des produits. Cela suscite la méfiance des consommateurs et diminue leur intérêt pour des produits plus durables. Trois grandes catégories de pratiques commerciales ont été identifiées dans diverses études et corroborées par les résultats de l'enquête publique réalisée auprès des consommateurs dans le cadre de cette étude et de

la consultation ciblée des autorités publiques. **Sous-problème 2.1 :** Obsolescence programmée : développement de biens (en particulier de biens de consommation durables) qui a) cessent de fonctionner prématurément, étant conçus pour ne pas durer aussi longtemps qu'imaginerait le consommateur moyen, ou b) cessent de fonctionner en raison d'un défaut de fabrication, d'un mauvais choix de matériaux, etc. La défaillance des produits (plus tôt que prévu) préoccupe de plus en plus les consommateurs, les organisations de consommateurs et les ONG. Bien que les preuves soient souvent anecdotiques et difficiles à trouver dans la littérature scientifique, les études disponibles suggèrent que certains biens de consommation ne sont pas conçus pour durer longtemps et/ou ont une durée de vie plus courte que par le passé. Ce problème concerne entre 10,5 % et 19,9 % des consommateurs interrogés (en fonction du seuil utilisé pour définir une défaillance prématurée, c'est-à-dire une défaillance entre 60 %, 75 % et 90 % plus tôt que la durée de vie attendue). Même si l'obsolescence programmée (volontaire ou non) n'est pratiquée que par quelques entreprises ou pour certains types de biens (comme le déclarent les associations industrielles), elle peut avoir un impact majeur sur les consommateurs, le marché et l'environnement, comme le détriment des consommateurs, car ils paient davantage qu'ils n'y seraient disposés pour la durée de vie « effective » des biens à obsolescence programmée et qu'ils se sentent trompés en devant réparer et/ou remplacer les biens plus tôt qu'ils ne s'y attendaient, pourtant raisonnablement, lors de l'achat du bien ; l'inégalité ou l'absence d'égalité de concurrence et l'atteinte au marché unique, étant donné que les produits présentant une obsolescence programmée volontaire sont souvent moins chers à produire et représentent donc une forme de concurrence, car les consommateurs ne sont pas conscients des différences effectives de durée de vie/qualité des biens ; et les impacts environnementaux comme le besoin de remplacer les produits plus fréquemment et le potentiel réduit de circularité (revente et réutilisation). **Sous-problème 2.2 :** Les consommateurs sont confrontés à la pratique trompeuse consistant à faire des allégations écologiques peu claires ou infondées, et sont de plus en plus perturbés et méfiants. Certaines études et certains rapports récents ont indiqué que le nombre d'allégations environnementales dans les publicités et sur les produits est élevé et peut-être croissant, en tout cas dans certains pays de l'UE. Cette pratique commerciale exploite le manque d'information, car les consommateurs ont moins d'informations (souvent incomplètes) que les fournisseurs sur l'impact environnemental des produits. Ces inégalités faussent le marché et entraînent des préjudices directs envers les consommateurs, une absence de concurrence ou une concurrence déloyale qui nuisent au bon fonctionnement du marché unique, ainsi qu'à l'environnement et au climat. **Sous-problème 2.3 :** Une augmentation de l'utilisation de labels durables et d'outils d'information numériques avertissant/informant les consommateurs sur les différentes vertus économiques, sociales et environnementales des produits, qui adoptent différentes approches opérationnelles et sont soumis à différents niveaux de contrôle, comme l'autodétermination ou le recours à une procédure d'attestation par un tiers, l'indépendance et la rigueur de la procédure de contrôle et d'audit. Les preuves montrent que la coexistence d'étiquettes présentant différents niveaux de transparence, de fiabilité et de clarté que les consommateurs peinent à interpréter, comparer et vérifier peut avoir une incidence négative sur les décisions d'achat, troubler les consommateurs et réduire leur confiance, donc l'efficacité de tels dispositifs. Par conséquent, la prolifération des labels de durabilité entrave leur efficacité à guider les consommateurs vers une consommation plus responsable, nuit à la concurrence, finit par décourager certains efforts collectifs et conduit à des impacts environnementaux évitables.

L'évolution de ces enjeux dépendra de l'interaction entre différentes forces. Les tendances récentes montrent qu'un nombre croissant d'États membres ont introduit, ou vont introduire, une législation pour traiter certains de ces sous-problèmes. Bien que ces initiatives législatives puissent contribuer à réduire certains de ces problèmes, elles conduiront également à une multiplication des règles au sein de l'UE, exacerbant les problèmes de concurrence et d'égalité dans le marché unique et limitant l'application transfrontalière. Deux initiatives à l'échelle de l'UE (l'une visant à appuyer les revendications écologiques, l'autre les produits durables) sont en cours d'évaluation et de

développement. Si elles sont mises en œuvre, elles aideront à réduire l'étendue de certains des problèmes secondaires pour quelques catégories de produits. Toutefois, compte tenu du contexte juridique actuel, tous ces problèmes devraient persister dans toute l'UE dans un avenir proche.

Aperçu des options de stratégie

À la suite des directives pour une meilleure réglementation, les mesures/options les plus prometteuses pour résoudre les différents problèmes et sous-problèmes ont été identifiées. Ces mesures ont ensuite été évaluées et maintenues ou rejetées à la suite d'étapes d'évaluation itérative intégrant le retour des parties prenantes et le jugement d'experts sur leur faisabilité, leur pertinence, leur efficacité et leur cohérence dans le contexte de l'initiative de la DG JUST pour aider les consommateurs à jouer un rôle dans la transition écologique. La plupart des mesures décrites ci-dessous ont été retenues après ce processus. Celles qui ont été écartées dans le cadre de cette initiative peuvent rester intéressantes dans le cadre d'autres initiatives, notamment celles qui adoptent une approche spécifique au produit ou qui ont pour objectif d'imposer des normes aux fabricants (plutôt qu'aux commerçants/vendeurs).

L'évaluation des politiques potentielles comprenait une évaluation qualitative et quantitative de leur efficacité et de leur cohérence respective. La monétisation des coûts (charges administratives, coûts de mise en conformité substantiels et coûts de mise en œuvre) et des avantages (détriment du consommateur, excédent et changement climatique) a été effectuée pour la plupart des mesures envisagées. Mais dans le cas de celles qui présentent le problème 1 et le sous-problème 2.1, elle n'a été effectuée que pour le sous-secteur limité des marchandises (grands appareils électroménagers, petits appareils électroménagers, TIC et autres produits électroniques). Une analyse multicritères a été réalisée pour comparer le classement des options dans chaque sous-problème. Elle utilise l'« approche non linéaire/non compensatoire » décrite dans l'outil n° 63 des lignes directrices pour une meilleure réglementation.

L'**option politique 0** est un scénario de référence, dans lequel aucune intervention n'est entreprise dans le cadre de l'initiative de la DG JUST et où les problèmes identifiés restent (principalement) inchangés au cours des 15 prochaines années ou plus (ou ne sont pas entièrement traités si les options de politique les plus ambitieuses envisagées par l'initiative de justification des droits écologiques et l'initiative de produit durable sont mises en œuvre).

Sous-problème 1.1 : Aucune des options identifiées pour résoudre le sous-problème 1.1 n'a été retenue pour une analyse plus approfondie, car elles se sont révélées peu réalisables dans le contexte de l'initiative de la DG JUST.

Sous-problème 1.2 : **Option A.** Obligation pour les vendeurs d'informer les consommateurs de la durée de vie prévue des produits, les vendeurs étant libres de décider de la méthode exacte d'évaluation de la durée de vie prévue des produits (aucune directive ni hypothèse commune ne serait donc définie). **Option B.** Obligation pour les producteurs d'informer les consommateurs de l'existence (ou de l'absence) et de la durée de la garantie commerciale. **Option C.** Obligation pour les producteurs d'informer les consommateurs de l'existence (ou de l'absence) d'une garantie commerciale en matière de durabilité et de la durée pendant laquelle les fabricants fourniront des mises à jour logicielles gratuites. La comparaison globale des options à l'aide d'une ACM montre que dans tous les scénarios imaginés, le classement d'options ayant le score le plus élevé est le suivant : option C, option B, base de référence, option A. Les résultats de l'analyse de sensibilité montrent que le classement d'options ayant le score le plus élevé reste inchangé dans tous les scénarios testés.

Sous-problème 1.3 : **Option A.** Mise à disposition de manuels de réparation et d'utilisation actualisés et conviviaux ; **Option B.** Mise à disposition d'informations sur les pièces de rechange disponibles et leur durée ; **Option C.** Mise à disposition d'informations sur la disponibilité des services de réparation ; **Option D.** Indice de notation de la

réparabilité ; et **Option E.** Mise à disposition d'un indice de réparation ou d'autres informations de réparation pertinentes le cas échéant/en fonction de la disponibilité (cette mesure a été identifiée et évaluée par la DG JUST à un stade ultérieur de l'étude). La comparaison des options à l'aide d'une ACM montre que dans le scénario par défaut, le classement d'options ayant le score le plus élevé est le suivant : option E, option B, option D, base de référence, option C. Les résultats de l'analyse de sensibilité ont révélé que le classement reste inchangé pour la moitié des scénarios pris en compte.

Sous-problème 2.1 : Option A. Informations sur les preuves cumulées de défaillances précoces enregistrées des produits présents sur le marché, et **Option B.** Interdiction de certaines pratiques associées à l'obsolescence programmée. La comparaison des options à l'aide d'une ACM montre que dans tous les scénarios pris en compte, le classement d'options ayant le score le plus élevé est le suivant : option B, option A, base de référence.

Sous-problème 2.2 : Option A. Interdiction des déclarations générales non fondées sur la performance environnementale des produits ; **Option B.** Interdiction des allégations environnementales qui ne remplissent pas un ensemble minimum de critères ; et **Option C.** Combinaison de l'option A et de l'option B. La comparaison des options à l'aide d'une ACM montre que dans le scénario par défaut, le classement d'options ayant le score le plus élevé est le suivant : option C, option A, option B, base de référence. Le classement d'options reste inchangé pour l'ensemble des scénarios considérés dans l'analyse de sensibilité, y compris le pire scénario.

Sous-problème 2.3 : Option A. Initiative volontaire menée par l'UE pour élaborer des critères minimaux sur les labels de durabilité et les outils d'information numériques ; **Option B.** Introduction d'exigences minimales dans la législation de l'UE à respecter pour les labels de durabilité et les outils d'information numériques, avec application ex post par les organismes de protection des consommateurs ; et **Option C.** Introduction d'évaluations obligatoires de la conformité ex ante par un organisme de l'UE pour les labels de durabilité et les outils d'information numériques. La comparaison des options à l'aide d'une ACM montre que dans le classement, le score le plus élevé dans tous les scénarios, y compris le scénario par défaut et le scénario le plus défavorable est : l'option B, l'option C, la base de référence, l'option A.

