



Bruxelles, le 19.11.2020
SWD(2020) 288 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

**de la directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité des
jouets**

{SWD(2020) 287 final}

Résumé

Les jouets doivent être sûrs lorsque les enfants les utilisent. La **directive relative à la sécurité des jouets** (directive 2009/48/CE) établit donc des règles visant à garantir l'innocuité des jouets, y compris lorsqu'ils sont exposés au comportement parfois «imprévisible» des enfants.

Dans le même temps, la directive garantit le bon fonctionnement du marché intérieur des jouets, dont la valeur annuelle avoisine les 20 milliards d'euros. L'industrie du jouet est dynamique et innovante: chaque année, près d'un tiers des jouets sur le marché présentent de nouvelles caractéristiques ou constituent des nouveautés.

La directive relative à la sécurité des jouets a été adaptée 12 fois depuis son adoption, imposant le plus souvent des valeurs limites (plus) strictes pour les produits chimiques dangereux pouvant être présents dans les jouets, tels que le chrome VI, le plomb, le phénol et le bisphénol A. L'accent est mis sur les produits chimiques parce que les connaissances relatives à leur toxicité évoluent plus régulièrement que les connaissances concernant d'autres risques inhérents aux jouets. Les produits chimiques sont bien souvent reconnus comme étant plus dangereux qu'initialement établi.

La présente évaluation de la directive relative la sécurité des jouets porte sur le fonctionnement de celle-ci depuis son entrée en vigueur. Elle s'appuie sur les sources suivantes:

- une étude externe de 2015 évaluant la directive;
- des questionnaires en ligne adressés aux États membres et aux parties intéressées (une consultation publique et une consultation spécifique des opérateurs économiques sur les coûts engendrés par la directive);
- les rapports des États membres sur l'application de la directive sur leur territoire national (ceux-ci sont dus tous les 5 ans, couvrant les périodes 2009-2013 et 2014-2018);
- une étude sur les coûts et les bénéfices de la directive, fournie par le Centre commun de recherche (JRC) de la Commission et
- plusieurs bilans de qualité de la Commission et études connexes sur la législation relative aux substances chimiques, dans la mesure où ils ont trait aux jouets;
- un rapport externe de 2013 sur l'industrie du jouet rédigé pour le compte de la Commission;
- les connaissances et l'expérience acquises dans le cadre de la gestion quotidienne de la directive, notamment à la faveur des discussions avec les États membres et les parties concernées.

La directive relative à la sécurité des jouets semble avoir gagné en **efficacité** par rapport à la directive précédente de 1988. Cela s'explique en particulier par la clarification de la notion de «jouet», mais aussi par le nombre beaucoup plus élevé d'exigences de sécurité particulières, notamment en ce qui concerne les substances chimiques dont l'utilisation dans les jouets est limitée.

En dépit de cela, l'efficacité de la directive est insuffisante à plusieurs égards, surtout en ce qui concerne les substances chimiques. Bien que des valeurs limites spécifiques puissent être

fixées pour toutes les substances chimiques présentes dans les jouets, ces valeurs limites ne s'appliquent qu'aux jouets destinés aux enfants de moins de 36 mois et aux jouets destinés à être mis en bouche. Étant donné que la toxicité d'une substance chimique ne disparaît pas lorsqu'un enfant atteint l'âge de 36 mois ou simplement parce qu'un jouet n'est pas destiné à être mis en bouche, l'efficacité de la directive est limitée à cet égard. En outre, l'interdiction de principe des substances chimiques cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (substances «CMR») bénéficie d'une dérogation qui tolère leur présence à des concentrations trop élevées pour assurer une protection efficace d'après les connaissances scientifiques actuelles. De même, les valeurs limites pour les nitrosamines, souvent cancérogènes, et pour les substances nitrosables, qui peuvent générer des nitrosamines, sont trop élevées. Enfin, les exigences d'étiquetage qui sont définies au cas par cas pour des substances parfumantes allergisantes données dans certaines panoplies de jeux expérimentaux ne peuvent être aisément mises à jour quand les listes des substances parfumantes allergisantes sont modifiées.

Les exigences de sécurité établies par la directive pour les dangers autres que les dangers chimiques n'ont donné lieu à aucune discussion majeure avec les États membres ou les parties intéressées en ce qui concerne leur efficacité et semblent donc pouvoir être aisément appliquées sur le terrain. Seules les exigences relatives aux jouets destinés aux enfants de moins de 36 mois, dont l'applicabilité est effectivement jugée problématique par les fabricants, font presque continuellement l'objet de discussions. Le fait de classer un jouet comme étant destiné à des enfants plus âgés évite le coût lié à la «tranche supplémentaire de sécurité» qui est indispensable pour les enfants de moins de 36 mois. Toutefois, les autorités de surveillance du marché trouvent assez rapidement des consensus, voire des accords, sur les classifications litigieuses.

Les normes de sécurité des jouets auxquelles la Commission se réfère dans le *Journal officiel* semblent avoir contribué efficacement à la sécurité des enfants. Il n'y a pas eu d'incidents majeurs impliquant des jouets conformes à ces normes. En outre, les États membres ne se sont opposés que très rarement à une norme en arguant de son insuffisance.

L'efficacité de la directive en ce qui concerne le marché intérieur a été jugée très positivement par toutes les parties intéressées, même s'il est encore nécessaire de gommer certaines divergences d'interprétation et de combler les écarts nationaux. Dans la pratique, le marché a connu un essor depuis que la directive a commencé à s'appliquer pleinement à la mi-2013, comme en témoigne l'augmentation remarquable de 60 % des exportations de jouets à l'intérieur de l'Union européenne depuis 2012/2013.

En revanche, l'efficacité de la surveillance du marché au titre de la directive, qui ne prévoit qu'une obligation générale de surveillance, est limitée. Les autorités de surveillance du marché n'inspectent que quelques dizaines de milliers de jouets chaque année, même si le marché en compte peut-être des milliards. Qui plus est, lorsque les autorités sélectionnent des échantillons de jouets en vue d'une inspection, elles trouvent environ un échantillon sur trois non conforme à la directive. L'on peut cependant s'attendre à une amélioration de la surveillance du marché grâce au règlement sur la surveillance du marché et la conformité des produits, qui sera applicable à partir de 2021, avec ses règles contraignantes et détaillées valables dans toute l'Union européenne.

En termes d'**efficacité**, la directive sur la sécurité des jouets est généralement considérée comme offrant un juste équilibre entre les coûts et les bénéfices. La directive, qui est plus stricte que celle qui l'a précédée, a imposé des coûts ponctuels aux fabricants, notamment pour s'adapter aux nouvelles exigences en matière de fabrication, d'essais et de documentation. Ces coûts représentent environ 2 % du chiffre d'affaires annuel et sont récupérés sur une période ne dépassant pas 3 ans en moyenne. La directive génère également des coûts plus élevés pour l'entreprise en vitesse de croisière en raison des plus nombreuses exigences qu'elle impose (environ 7 % de plus que la directive précédente) et des adaptations régulières qu'elle requiert (environ 1 % du chiffre d'affaires annuel). Malgré les coûts plus élevés, le nombre d'entreprises de jouets dans l'Union européenne a augmenté de quelque 10 % dans les 5 années qui ont suivi le moment (mi-2013) où toutes les exigences de la nouvelle directive sur la sécurité des jouets sont devenues applicables dans les États membres.

Il est très difficile de quantifier les bénéfices de la directive. Cela est dû non seulement à l'indisponibilité de données relatives à des indicateurs clés, tels que la réduction des accidents et des blessures impliquant des jouets, mais aussi à de nombreux facteurs source de confusion, tels que la décision de fabricants d'automatiser des processus de production ou de délocaliser dans des pays à bas salaires afin d'économiser sur les coûts, ce qui peut entraîner une baisse du prix des jouets (ou des bénéfices plus élevés pour les fabricants). D'un point de vue qualitatif, des bénéfices jugés supérieurs aux coûts ont été recensés, en particulier du fait de la sécurité juridique apportée par la directive et des conditions de concurrence équitables qu'elle assure dans le marché intérieur.

La **pertinence** de la directive sur la sécurité des jouets est généralement reconnue en ce qui concerne la sécurité des jouets, notamment parce que des jouets dangereux continuent d'apparaître sur le marché; toutefois, les progrès techniques et scientifiques ne sont pas pris en compte suffisamment vite. En ce qui concerne les échanges dans l'ensemble de l'Union européenne, il est reconnu que la directive permet avec succès la libre circulation des jouets. Étant donné que la directive est axée sur la protection de la santé et de la sécurité (physiques), elle ne couvre pas les jouets connectés à l'internet, qui peuvent également nuire à la vie privée et à la sécurité des enfants. Des mesures spécifiques sont néanmoins prises en ce qui concerne les appareils connectés à l'internet, y compris les jouets, dans le cadre de la directive sur les équipements radioélectriques.

La directive sur la sécurité des jouets ne prévoit pour les États membres qu'une obligation générale de présentation de rapports. Elle ne définit pas les indicateurs et les données nécessaires connexes pour le suivi et l'évaluation futurs qui pourraient aider à dresser un tableau détaillé des effets de la directive ou à identifier les obstacles à son fonctionnement. Par conséquent, les données disponibles sont souvent incomplètes ou non représentatives et, par conséquent, ne sont pas toujours comparables. La collecte et le suivi futurs des données sur la sécurité des jouets pourraient être mieux harmonisés afin de garantir la cohérence des rapports des États membres et de permettre ainsi des comparaisons significatives entre les données collectées.

La **cohérence** de la directive avec d'autres actes législatifs de l'UE ou des États membres semble assurée, à l'exception des valeurs limites plus strictes pour les nitrosamines (cancérogènes) et les substances nitrosables dans un État membre, dont la Commission a reconnu qu'elles étaient justifiées.

Enfin, la **valeur ajoutée européenne** de la directive sur la sécurité des jouets, qui découle de son caractère de directive «d'harmonisation maximale», est clairement reconnue. Cette valeur ajoutée européenne transparaît en particulier dans l'effet d'harmonisation que la directive produit sur les exigences en matière de santé et de sécurité applicables aux jouets et dans le vaste marché homogène des jouets qu'elle crée sur tout le territoire de l'Union européenne.