

PREMIERES ASSISES DE LA CONSOMMATION

BERCY > 26 OCTOBRE 2009

SOMMAIRE

- Présentation des Assises de la Consommation
- Programme détaillé

Fiches thématiques

- Présentation des Séances plénières :
 - les nouvelles tendances de la consommation
 - La confiance dans la consommation : quels chantiers pour mieux protéger le consommateur ?
- Présentation de l'atelier n°1 :
 - *le renforcement des associations et institutions chargées de la consommation*
- Présentation de l'atelier n°2 :
 - *améliorations à apporter au droit national et communautaire de la consommation, et les secteurs prioritaires à cet égard*
- Présentation de l'atelier n°3 :
 - *renforcement de la relation de confiance entre consommateurs et entreprises (modes de résolution des conflits)*

Dossier

- La situation du Consumérisme dans les pays de l'OCDE

Les Assises de la Consommation

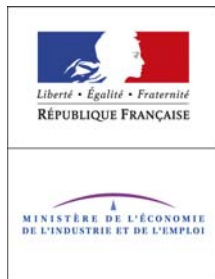
Bercy > 26 octobre 2009

Annoncées le 21 septembre 2009 lors du Conseil National de la Consommation par Hervé NOVELLI, secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme, des Services et de la Consommation, les premières Assises de la Consommation réunissent aujourd'hui les acteurs du secteur pour définir un nouveau schéma d'ensemble de la politique de consommation, où pourront se confronter intérêts économiques et nouvelles attentes des consommateurs, besoin de protection et aspiration à des modes de consommation nouveaux.

Ces assises doivent répondre ainsi à **une triple ambition** :

- **renforcer les associations et les institutions de la consommation** en dynamisant ses modes de représentation
- instaurer **de nouveaux modes de résolution des conflits** entre entreprises et consommateurs
- examiner les secteurs d'activité dans lesquels il pourrait être nécessaire de **renforcer le droit de la consommation**.

Au cours des semaines précédant la réunion du 26 octobre, les Assises de la Consommation ont fait l'objet d'une préparation associant tous les acteurs du secteur. Trois groupes de travail ont été constitués et réunis régulièrement pour débattre sur les grandes thématiques des Assises. Pour permettre au plus grand nombre de participer à la réflexion commune et d'enrichir le débat, les contributions de tous les participants sont accessibles sur le site www.assisesdelaconsommation.fr. Une synthèse de chacun des groupes de travail est incluse dans le présent dossier.



Programme des 1ères Assises de la consommation Lundi 26 octobre 2009

«Comment renforcer le pouvoir du consommateur ?»

animées par **Mme Isabelle GIORDANO**, journaliste à France Inter

Programme :

9h30 : Discours d'ouverture des Assises de la consommation par Mme Christine LAGARDE, Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

Journée présidée par
M. Hervé NOVELLI,

Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation

09h45 : Plénière d'ouverture : les nouvelles tendances de la consommation
Sommes-nous en train de changer de modèle en matière de consommation ?
en présence de Mme Chantal JOUANNO, Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie

12h00 : Sessions thématiques

Atelier n° 1 : le renforcement des associations et institutions chargées de la consommation

Atelier n° 2 : améliorations à apporter au droit national et communautaire de la consommation, et les secteurs prioritaires à cet égard

Atelier n° 3 : renforcement de la relation de confiance entre consommateurs et entreprises (modes de résolution des conflits)

14h30 -16h : Table ronde « La confiance dans la consommation : quels chantiers pour mieux protéger le consommateur ? »

16h-16h30 : Conclusion par M. Hervé NOVELLI, Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation

16h30 Point Presse

Contacts presse :

Cabinet de Christine LAGARDE : Jean-Marc PLANTADE / Elisa GHIGO - 01.53.18.41.35

Cabinet d'Hervé NOVELLI : Aurore LONGUET - 01.53.18.46.35

Programme détaillé

8h30 : Accueil

9h30 : Ouverture des Assises de la consommation par **Mme Christine LAGARDE, Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi**

9h45- 11h30 : **Plénière d'ouverture**

Les nouvelles tendances de la consommation

Sommes-nous en train de changer de modèle en matière de consommation ?

Mot d'accueil à la table ronde par M. Hervé NOVELLI, Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation

9h45-10h30 : Introduction sociétale

- M. Jacques ATTALI, Président de PlaNet Finances
- M. Jean-Marc BELLAICHE, Directeur associé au Boston Consulting Group
- Mme Pascale HEBEL, Directrice département consommation du CREDOC

10h30-11h45 : Table ronde

- **Introduction par Chantal JOUANNO, Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie**
- Mme Elsa COHEN, Association confédération syndicale des familles
- M. Emmanuel FOREST, Directeur Général délégué de Bouygues Télécom, Président du Comité satisfaction des consommateurs du MEDEF
- Mme Valérie GERVAIS, Association de consommateurs AFOC et Fédération d'associations Consofrance
- M. Michel-Edouard LECLERC, Président de l'Association des Centres Distributeurs Leclerc

11h45-12h00 : Pause

12h00-13h : **Sessions thématiques**

Atelier n° 1 : le renforcement des associations et institutions chargées de la consommation

Modérateur : Mme Isabelle GIORDANO, journaliste à France Inter

Intervenants :

- M. Eric BRIAT, Directeur Général de l'Institut National de la Consommation
- Mme Eliane ZARINE, Présidente de l'association ORGECO, rapporteur de l'atelier n°1
- Mme Véronique DISCOURS-BUHOT, MEDEF
- Mme Dominique LAURENT, Conseillère d'Etat, auteur d'un rapport sur la réforme du mouvement consumériste

Atelier n° 2 : améliorations à apporter au droit national et communautaire de la consommation, et les secteurs prioritaires à cet égard

Modérateur : Mme Nathalie HOMOBONO, Directrice Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

Intervenants :

- M. Jean CALAIS-AULOY, Professeur d'Université
- Mme Christine CROS, Chef du département, ADEME
- M. Michel FRECHET, Président de l'association Confédération générale du Logement
- M. Marc LOLIVIER, MEDEF, Rapporteur de l'atelier n°2
- M. Luc MACHARD, Président de la commission de sécurité des consommateurs
- M. Raphaël DEL REY, Membre du cabinet de la Commissaire européenne Meglena KUNEVA

Atelier n° 3 : renforcement de la relation de confiance entre consommateurs et entreprises (modes de résolution des conflits)

Modérateur : Mme Isabelle DEBRE, Sénatrice des Hauts-de-Seine

Intervenants :

- M. Emmanuel BARBE, Secrétaire général adjoint du secrétariat général aux affaires européennes
- Mme Véronique CREPEL, Association Familles de France, rapporteur de l'atelier n°3
- Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, Conseiller d'Etat, Présidente du forum des droits sur Internet
- Me Jérôme FRANCK, Avocat spécialiste en droit de la consommation
- M. Jacques SAINCTAVIT, MEDEF

13h-14h30 : Pause

Plénière d'après-midi : « **La confiance dans la consommation** : *quels chantiers pour mieux protéger le consommateur ?* »

en présence de M. Hervé NOVELLI, Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation

14h30 -16h : **Intervenants**

- M. Loïc ARMAND, Président de la commission consommation du MEDEF
- M. Christian BABUSIAUX, Président de la première Chambre de la Cour des comptes
- M. Thierry DAMIEN, Président de Familles Rurales
- Mme Isabelle DEBRE, Sénatrice des Hauts-de-Seine
- M. Alain LAMASSOURE, député européen, président du centre européen de Kehl
- Mme REINE-CLAUDE-MADER Présidente de l'association CLCV (consommation, logement et cadre de vie)
- Mme Laurence PARISOT, Présidente du MEDEF

16h-16h30 : Conclusion par M. Hervé NOVELLI, Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation

16h30 : Point presse

Séances plénières

Les nouvelles tendances de la consommation

*Sommes-nous en train de changer de modèle
en matière de consommation ?*

La confiance dans la consommation

Quels chantiers pour mieux protéger le consommateur ?

■ Animateur :

Mme Isabelle GIORDANO, Journaliste à France Inter

■ Intervenants :

Plénière du matin :

Mme Chantal JOUANNO, Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie

Mme Elsa COHEN, Association confédération syndicale des familles

M. Emmanuel FOREST, Directeur Général délégué de Bouygues Télécom, Président du Comité satisfaction des consommateurs du MEDEF

Mme Valérie GERVAIS, Association de consommateurs AFOC et Fédération d'associations Consofrance

M. Michel-Edouard LECLERC, Président de l'Association des Centres Distributeurs Leclerc

Plénière de l'après-midi :

M. Loïc ARMAND, Président de la commission consommation du MEDEF

M. Christian BABUSIAUX, Président de la première Chambre de la Cour des comptes

M. Thierry DAMIEN, Président de Familles Rurales

Mme Isabelle DEBRE, Sénatrice des Hauts-de-Seine

M. Alain LAMASSOURE, Député européen, président du centre européen de Kehl

Mme REINE-CLAUDE-MADER, Présidente de l'association CLCV (consommation, logement et cadre de vie)

Mme Laurence PARISOT, Présidente du MEDEF

Les thèmes abordés

- Quelles sont les nouvelles tendances et attentes des consommateurs ?
- Quels impacts la crise économique et le réchauffement climatique ont-ils sur les modes de vie et de consommation ?
- Comment concilier les intérêts économiques des entreprises et une protection optimale du consommateur ? Comment résoudre les litiges entre consommateurs et entreprises ?
- Quelles protections ajouter au droit pour s'adapter aux nouveaux modes de consommation ?

Atelier n°1

Renforcer les associations et institutions de consommateurs

■ Animateur :

Isabelle GIORDANO, journaliste à Radio France

■ Intervenants :

M. Eric BRIAT, Directeur Général de l'Institut National de la Consommation

Mme Eliane ZARINE, Présidente de l'association ORGECO, rapporteur de l'atelier n°1

Mme Véronique DISCOURS-BUHOT, MEDEF

Mme Dominique LAURENT, Conseillère d'Etat, auteur d'un rapport sur la réforme du mouvement consommériste

Les thèmes abordés lors du débat

- Qu'attend-on d'une association de consommateurs ?
- Comment les associations de consommateurs doivent-elles se structurer ?
- Quel rôle l'Etat doit-il jouer vis-à-vis des associations de consommateurs ?
- Quelles évolutions pour les institutions au sein desquelles les associations de consommateurs sont représentées ?
- Sur quels enjeux principaux mobiliser les acteurs de la consommation dans les mois et années à venir ?

Le contexte

Il y a en France 17 associations de consommateurs. Elles se sont, pour beaucoup d'entre elles, constituées à partir d'autres forces de la société civile, en particulier du mouvement familial, du mouvement syndical, du féminisme et de l'éducation populaire.

La multiplicité et l'absence de taille critique de certaines associations de consommateurs posent plusieurs problèmes :

- la voix des consommateurs est trop dispersée pour être entendue parfaitement par les pouvoirs publics
- Les associations de consommateurs ne peuvent couvrir l'ensemble des besoins des consommateurs. Il est par exemple compliqué pour elles de recruter des professionnels, s'implanter sur tout le territoire, et à communiquer efficacement

L'édifice institutionnel consommériste est ancien et complexe

La création de l'institut national de la consommation (INC) remonte à 1966, celle de la commission des clauses abusives (CCA) à 1978, et celle de la Commission de Sécurité des Consommateurs (CSC) à 1983. Les 18 Centres techniques régionaux de la consommation (CTRC), associations locales de soutien aux associations de consommateurs financées par l'Etat à hauteur de 2 M€ par an, ont également une longue histoire. Cela fait donc plus de 25 ans que le paysage des institutions de soutien aux consommateurs n'a pas été modifié.

Atelier n°1 : Renforcer les associations et les institutions chargées de la consommation

Le groupe de travail constitué sur le thème « renforcer les associations et les institutions chargées de la consommation » s'est réuni à quatre reprises en octobre 2009 pour approfondir le débat, engagé depuis un an, sur la réforme du mouvement consommériste français. Il convient de souligner que ce groupe a rassemblé non seulement les associations et les organisations professionnelles membres du CNC, mais aussi des associations non agréées, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) et des représentants des institutions françaises de la consommation.

Les travaux de ce groupe répondaient à une attente. En effet, chaque association et institution avait été invitée au printemps dernier à des auditions séparées par Mme Dominique Laurent, conseillère d'Etat chargée par le prédécesseur du Ministre d'une mission de réflexion et de proposition sur la réforme du mouvement consommériste. Chacun avait ainsi beaucoup réfléchi sur le sujet. Mme Laurent avait rendu compte de ses conclusions au collège des consommateurs du CNC. Le temps était donc venu d'un vaste échange sur le sujet en présence de tous.

Les travaux du groupe ont fait apparaître un consensus sur la nécessité de renforcer le mouvement consommériste français et le dialogue continu entre ce mouvement, les professionnels et les pouvoirs publics sur les questions de consommation (I). Cependant, le constat doit être fait de la coexistence, au sein de ce mouvement et autour de lui, de conceptions très différentes sur l'action en faveur des consommateurs et sur le rôle des institutions (II). Des pistes ont cependant été tracées pour arriver à une meilleure reconnaissance, objective et concrète, du travail important accompli par les associations de consommateurs (III).

I – Les points de consensus : renforcement des associations de consommateurs et du dialogue sur les questions de consommation :

Les associations, les professionnels et les pouvoirs publics considèrent qu'il faut renforcer le mouvement consommériste pour assurer la confiance des consommateurs et contribuer à une croissance économique adaptée aux attentes et respectueuse de l'environnement.

L'action des associations, pour informer et éduquer les consommateurs, pour porter leurs réclamations devant les professionnels, pour traiter les litiges de consommation et pour représenter l'intérêt des consommateurs dans différentes instances où s'élaborent les politiques ayant un impact sur la consommation, est indispensable.

Les associations de consommateurs doivent être agréées par les pouvoirs publics pour prévenir les conflits d'intérêt. Elles doivent également recevoir un soutien financier des collectivités publiques, compte tenu de l'insuffisance de leurs ressources propres.

Les professionnels soulignent tout l'intérêt du dialogue avec les associations de consommateurs pour adapter leurs offres et leurs pratiques aux besoins de leurs clients. Ce dialogue peut être direct ou être conduit dans le cadre des institutions généralistes et sectorielles de la consommation.

De plus, le dialogue entre les trois parties (associations, professionnels, pouvoirs publics) peut s'avérer essentiel lorsqu'il aboutit à une position consensuelle française qui n'en a que plus de force lorsqu'elle doit être portée au plan européen.

Les professionnels estiment que la diversité actuelle des associations de consommateurs n'est pas un obstacle au travail constructif avec elles. Toutefois, ils ne souhaitent pas que cette diversité s'accroisse et qu'une confusion s'instaure entre les associations de consommateurs et des associations structurées autour d'autres thèmes sociétaux.

Enfin, un consensus très large s'est exprimé pour reconnaître la qualité du travail effectué par la Commission de Sécurité des Consommateurs et la Commission des Clauses Abusives.

II – Des conceptions très différentes sur le champ d'action en faveur des consommateurs et les institutions :

Les associations familiales considèrent que leur action de sensibilisation des consommateurs aux questions de consommation est d'autant plus large qu'elle ne s'arrête pas aux simples consommateurs venus résoudre un litige mais bénéficie à toutes les familles touchées par l'action plus globale de l'association, amenant ainsi des populations moins réceptives à la consommation à adopter une démarche proactive dans ce domaine.

Les associations adossées aux organisations syndicales de salariés estiment que l'action sur des sujets de consommation peut être perçue comme le prolongement naturel de la démarche syndicale tendant à la défense du pouvoir d'achat dans ses aspects quantitatifs et qualitatifs, et qu'elle ne doit pas être dissociée des préoccupations sociales et sociétales (la protection de l'environnement et le développement durable).

Les associations sectorielles (logement, transport, éducation à la consommation) revendiquent un droit à intervenir dans les débats transversaux concernant l'ensemble des sujets de consommation.

Les associations se réclamant d'une démarche purement consumériste font, elles, valoir la nécessité d'éviter tout conflit d'intérêt qui nuirait à la défense des consommateurs, par exemple sur des thèmes tels que les horaires d'ouverture des magasins, ou que la sécurité des produits et services, lorsque la mise en cause d'une entreprise apparaît susceptible d'avoir des conséquences sur l'emploi.

Leur position est que la composition du Conseil National de la Consommation, le traitement égal en son sein des associations grandes et petites, a conduit à l'adoption par cette institution d'avis insuffisamment vigoureux qui illustrent les inconvénients de la délivrance à un trop grand nombre d'associations de l'agrément consommateur.

Les autres associations font au contraire valoir le rôle joué par le CNC pour trouver des solutions aux problèmes apparus dans les dernières années, notamment dans le secteur des communications électroniques et de l'énergie. L'absence de vigueur de certains avis du CNC n'ayant, pour elles, pas un lien majeur évident avec le nombre d'associations de consommateurs mais plutôt avec celui de l'applicabilité et l'application effective des avis. Ces associations soulignent l'utilité des nombreuses instances sectorielles où elles sont représentées pour défendre les intérêts des consommateurs. Les professionnels partagent cette appréciation positive sur ces instances, tout en souhaitant un élargissement des formes du dialogue.

Le bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) salue l'adoption, en France, de lois très respectueuses des intérêts des consommateurs, mais insiste sur les progrès importants à

réaliser pour assurer l'application effective de ces textes. Il souligne le rôle incontournable que doivent jouer, à cet effet, les associations de consommateurs.

III – la question fondamentale de la reconnaissance et de la méthode d'évaluation objective du travail important accompli par les associations de consommateurs.

Dans le contexte de ce débat de principe sur les conditions d'une défense réelle des intérêts des consommateurs, les pouvoirs publics souhaitent pouvoir apprécier de manière plus concrète la contribution des différentes associations à l'action pour la défense des consommateurs.

Dans cette perspective, il a été proposé aux associations de participer à l'élaboration d'une méthode d'évaluation de l'activité consumériste répondant à trois objectifs :

- distinguer, sur des bases objectives, les associations de consommateurs disposant actuellement de l'agrément national, d'autres acteurs non agréés du monde associatif qui structurent leurs interventions dans le champ sociétal autour de problématiques les conduisant à ne s'occuper, dans les faits, que marginalement de consommation ;
- reconnaître le travail accompli par les associations de consommateurs sur l'activité consommation en tant que telle, valoriser la diversité de leurs missions, et, dans la mesure où elles le souhaitent (ce qui n'est pas toujours le cas), organiser la complémentarité de ces associations bénéficiaires de financements publics ;
- connaître en détail chaque association agréée à travers une analyse de ses activités, de son poids et de son dynamisme en matière de consommation.

La construction de cette méthode peut partir de deux questions :

- D'abord, dans quels domaines attend-on qu'une association de consommateurs soit active ? Quels contours donne-t-on à chacun de ces domaines de l'activité associative consumériste ?
- Ensuite, de quelle manière concrète appréhende-t-on les activités effectuées dans chaque domaine ? Autrement dit, quels critères retenir pour évaluer les activités du domaine ?

La définition des domaines doit rechercher une couverture complète du champ consumériste. En revanche, les critères ne peuvent appréhender, dans chaque domaine, la totalité des activités (les critères retenus pourront ne pas être tous quantitatifs, le caractère vérifiable de critères qualitatifs étant de ce fait imparfait). Pour trouver sa cohérence, la méthode doit quantifier l'importance que la politique d'encouragement à l'action des associations de consommateurs accorde à chacun des domaines d'activité.

Il faudra donc, dans les semaines à venir parvenir à répondre aux questions suivantes :

Comment répartir l'incitation entre l'activité globale et celle accomplie sur le terrain, à proximité du consommateur ? (la question de la nécessité pour une association nationale d'avoir un réseau effectif d'associations locales ayant une activité consommation a été soulevée lors des débats par plusieurs associations.)

Entre les missions de prévention, d'information, d'éducation, de traitement amiable ou de traitement contentieux des litiges de consommation ?

Entre le dialogue et la confrontation avec les professionnels ?

Entre le national et l'europpéen ?

Entre la communication par la voie électronique et celle utilisant le support papier ?

Entre l'action dans un secteur de la consommation et l'action dans des secteurs particuliers ?
etc.

La méthode doit concilier le souci de respecter la liberté d'association avec celui de vérifier l'efficacité de l'utilisation de l'argent du contribuable. La demande de l'Etat est de trouver une méthode permettant de hiérarchiser la priorité de ses attentes vis-à-vis des associations. Elle vise donc à une transparence de l'activité consumériste, conciliant lisibilité, souplesse dans sa mise en œuvre et efficacité.

La préoccupation de l'équité entre associations et la prise en compte de la diversité de leurs activités conduisent à un dispositif relativement détaillé. Il convient de trouver le juste équilibre entre le souci de couvrir tout le champ de l'action des associations, générateur de complexité, et la nécessité de prévenir l'excès de lourdeur.

Cette problématique devant être déclinée en une série de critères couvrant différents aspects de la vie des associations, le groupe n'a pas eu suffisamment de temps pour arriver à un consensus. Cependant, les participants au groupe perçoivent l'avantage qu'il y aurait à arriver, par une meilleure définition de critères communs à toutes les associations, à une répartition des subventions plus transparente, et dont l'objectivité puisse être facilement démontrée. Il est donc prévu de continuer, après ces assises et dans les semaines à venir travailler sur lesdits critères.

La concertation sur ces critères doit donc se poursuivre.

L'adaptation du mode d'agrément des associations de consommateurs devra être accompagnée d'une évolution de l'action et d'une meilleure coopération des **institutions de la consommation**. Celles-ci ont pour mission l'information des consommateurs (éducation, formation, soutien aux associations et publication d'avis indépendant sur la sécurité et les contrats) : l'institut national de la consommation, la commission des clauses abusives, la commission de sécurité des consommateurs et les 18 centres techniques régionaux de la consommation

Atelier n°2 : Les domaines où renforcer les droits des consommateurs

■ Animateur :

Mme Nathalie HOMOBONO, directrice générale de DGCCRF

■ Intervenants :

M. Jean CALAIS-AULOY, Professeur d'Université

Mme Christine CROS, Chef du département, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

M. Michel FRECHET, Président de l'association Confédération générale du Logement

M. Marc LOLIVIER, MEDEF, Rapporteur de l'atelier n°2

M. Luc MACHARD, Président de la commission de sécurité des consommateurs

M. Raphaël DEL REY, Membre du cabinet de la Commissaire européenne Meglena KUNEVA

Les thèmes abordés lors du débat

- Quels secteurs demandent prioritairement un ajustement des règles ?
- Quelles positions adopter concernant la proposition de directive relative aux droits des consommateurs, qui est d'harmonisation maximale ?

Le contexte

Le droit de la consommation français est un des plus protecteurs d'Europe. Il est cependant confronté aujourd'hui à un processus d'uniformisation européenne susceptible de le modifier profondément :

La récente proposition de directive relative aux droits des consommateurs cherche à uniformiser le niveau de protection des consommateurs européens et ainsi offrir un cadre harmonisé favorable aux entreprises qui s'adressent à tous les consommateurs européens. La question du degré d'harmonisation doit s'apprécier au regard des objectifs poursuivis : quel marché visé, quel niveau de protection pour le consommateur.

○ *Consommation durable et responsable : les éco-produits*

Depuis la prise de conscience large de la problématique environnementale, traduite par le Grenelle de l'environnement, on assiste à une multiplication des labels et marques « respectueuses de l'environnement ». Ce foisonnement aboutit à une forte confusion pour les consommateurs et à des comportements limites de la part de certaines entreprises qui « verdissent » leur packaging sans réelle évolution des modes de production.

- *La vente à distance*

La vente à distance s'est fortement développée récemment, notamment grâce à Internet. Les affaires récentes (liquidation judiciaire de la Camif, disparition soudaine de certains vendeurs en ligne comme le magicien des prix ou Showroom 2001) ont montré que l'acheteur à distance pouvait se trouver démuni (paiement d'un produit non livré). Luc Chatel a demandé sur ce sujet un rapport à la FEVAD (Fédération du e-commerce et de la vente à distance), remis le 3 mars 2009. Une proposition de loi sur ce sujet a été déposée à l'Assemblée Nationale le 29 septembre dernier.

- *Le logement*

Le logement est le premier poste de dépenses des ménages (26% du revenu en 2008 selon l'INSEE) et constitue une préoccupation majeure pour les consommateurs. Des enquêtes portant sur les conditions d'exercice et les pratiques tarifaires des agents immobiliers, menées par la DGCCRF en 2006 et 2008, montrent un taux infractionnel particulièrement élevé (plus de 66%).

- *Les accidents domestiques*

Chaque année, les accidents de la vie courante (chutes, suffocations, intoxications, noyades, incendies, ...) causent près de 20 000 décès et 4,5 millions de blessés hospitalisés. Le taux d'accidentologie français est supérieur à celui de plusieurs pays européens qui ont mené des politiques volontaristes dans ce domaine.

- *L'énergie*

La multiplication des fournisseurs d'énergie, consécutif à la libéralisation des marchés de l'énergie, est à la fois source d'opportunités et de craintes pour le consommateur. Celui-ci fait dorénavant face à un large choix de fournisseurs, mais peut rester en attente de lisibilité des tarifs afin de mieux appréhender cette diversité nouvelle. Il devient également l'objet de pratiques commerciales qui peuvent se révéler agressives.

Atelier n°2 : Les domaines où renforcer les droits des consommateurs

Le groupe de travail constitué sur le thème « les domaines où renforcer les droits des consommateurs » a successivement débattu de l'impact du droit communautaire sur la politique consumériste française et des améliorations à apporter pour certains secteurs ou problématiques. La synthèse qui suit ne doit pas être considérée isolément des contributions individuelles, mais reprend les points exprimés qui ont pu faire l'objet d'un certain consensus.

I - L'impact du droit communautaire sur la politique consumériste française

Après discussion sur la proposition de directive relative aux droits des consommateurs, en cours d'examen, et à l'aune de l'expérience acquise au regard de l'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, toutes deux d'harmonisation maximale, les éléments suivants sont principalement ressortis :

- Deux objectifs de même niveau doivent être poursuivis: développer un grand marché européen et garantir un haut niveau de protection, donc de confiance, des consommateurs.
- La question du degré d'harmonisation à retenir est primordiale : l'un outil législatif retenu doit être adapté aux objectifs poursuivis, au niveau de protection recherché et au marché visé.
- Les participants ont relevé le besoin de sécurité juridique, qui passe par la précision dans la définition du champ d'application ou de certaines dispositions.
- Le pragmatisme et la précision sont essentiels :
 - Le champ du texte visé doit être clair et cadré pour ne pas induire des effets non prévus.
 - La Commission européenne doit procéder à une réelle étude d'impact sur les dispositions nationales concernées, dont les résultats doivent être publics et débattus avec les parties prenantes.
- L'empilement de textes ou de lignes directrices explicatives doit être évité autant que possible.
- Des moyens appropriés doivent être étudiés pour permettre, au niveau national voire communautaire, de réagir rapidement aux nouvelles préoccupations et pratiques, en disposant d'une latitude certaine.

Un consensus s'est dégagé parmi les diverses parties présentes sur la nécessité de réunir le groupe de travail permanent sur les questions européennes au sein du Conseil national de la consommation, afin que la France puisse examiner aussi tôt que possible aux projets de travaux communautaires.

Des points de vue différents ont été exprimés sur le principe d'harmonisation maximale.

La Commission européenne et les représentants des professionnels y sont généralement favorables, en ce qu'il supprime les disparités juridiques nationales et favorise l'aboutissement

du marché intérieur, en facilitant le développement supranational des opérateurs, tout en préservant les intérêts des consommateurs des États membres. L'harmonisation minimale ne ferait qu'entretenir ces difficultés. Selon la Commission, les charges moindres pesant sur les entreprises devraient bénéficier au consommateur.

Pour les représentants des consommateurs, l'harmonisation maximale en droit communautaire n'est acceptable que si elle ne diminue pas leur niveau de protection mais, au contraire, s'appuie sur des dispositions d'un niveau très élevé. D'autant que nombre d'États membres ont des dispositions nationales consuméristes anciennes particulièrement protectrices. Alternativement, les associations prônent une harmonisation maximale ciblée sur certaines dispositions.

II - Les améliorations à apporter à certains secteurs

Le groupe de travail s'est penché sur les secteurs suivants : immobilier, vente à distance et faillites d'entreprises, énergie, sécurité des consommateurs et accidents de la vie courante, et éco-consommation. D'autres sujets, également importants, n'ont pas pu être abordés, compte tenu des délais impartis aux travaux, mais pourront être traités par la suite.

Les réflexions ont également dégagé la nécessité d'améliorer l'information et la sensibilisation des consommateurs et des professionnels sur les textes et outils existants, à leur disposition.

Une question primordiale pour l'ensemble des participants s'est imposée : l'effectivité du droit consommériste, en aval – l'exercice des droits des consommateurs, l'utilisation des outils disponibles – et en amont, dans l'élaboration du droit. Les représentants des professionnels ont ajouté que des instruments autres que normatifs (déontologie et régulation professionnelle concertée) peuvent répondre aux réalités économiques et aux évolutions rapides des comportements et des pratiques.

1. Immobilier – logement

Les aspects suivants ont en particulier été soulignés par les associations de consommateurs :

La question de l'application effective des recommandations de l'avis du CNC du 27 septembre 2007 (prestations de gestion courante du contrat de syndic), éventuellement sous une forme normative.

Une meilleure information sur les honoraires des agences immobilières.

L'obligation d'informer sur l'interdiction de facturer aux consommateurs certains actes.

Il a été souligné que la mobilité des syndics de copropriété fait l'objet d'un groupe de travail du CNC ; il convient de le mettre en œuvre.

2. Vente à distance et faillite d'entreprises

La réflexion sur ce sujet fait suite aux difficultés rencontrées par les consommateurs à l'occasion de la faillite de la CAMIF, ou de fermetures de sites internet.

Malgré les récentes initiatives déontologiques professionnelles, les associations restent préoccupées par la situation des consommateurs lésés par une faillite d'entreprise et ont suggéré plusieurs mesures : mise en place d'une garantie financière, transparence accrue sur la situation financière de l'entreprise, sécurisation des paiements par CB, exclusion de l'action

directe des transporteurs contre le destinataire (consommateur), possibilité pour le consommateur de revendiquer la marchandise payée non livrée, renforcement des pouvoirs de la DGCCRF.

Selon les représentants des professionnels, certaines mesures se heurtent à des difficultés techniques, voire au droit communautaire, ou seraient trop lourdes financièrement pour les entreprises, voire pourraient menacer leur activité (TPE/PME), sans apporter une protection réellement accrue au consommateur. La FEVAD est favorable à un cadre législatif qui soit clair, ciblé, euro-compatible, adapté et prévisible, mais nécessairement complété par la déontologie et l'information des consommateurs et des professionnels. Une analyse rigoureuse et une étude d'impact préalables doivent permettre d'identifier les dysfonctionnements à résoudre et de mesurer la faisabilité, les effets et l'efficacité réelle de toute mesure juridique envisagée.

Les diverses parties sont favorables au renforcement des pouvoirs de la DGCCRF.

3. énergie

Les points soulevés par les associations de consommateurs concernent les sujets suivants :

- la pérennisation des tarifs réglementés au-delà de 2010 et le maintien du principe de réversibilité ;
- la simplification, l'homogénéisation et l'automatisme des règles d'obtention des tarifs sociaux ;
- la lisibilité des tarifs et l'amélioration de l'information des consommateurs sur l'évolution des tarifs ;
- l'assainissement des pratiques commerciales des fournisseurs, notamment à la souscription du contrat.

4. La sécurité et les accidents de la vie courante

La problématique est particulièrement importante aux yeux des associations de consommateurs, qui demandent de faire de la lutte contre les accidents de la vie courante une grande cause nationale. Elles souhaitent aussi renforcer les pouvoirs d'audition de la Commission de la sécurité des consommateurs.

5. éco consommation

Les associations de consommateurs ont réitéré leur demande d'être associées à la définition de la politique consomériste environnementale, au même titre que les associations agréées pour la protection de l'environnement, en particulier au niveau des débats sur les projets ou propositions de loi.

L'ensemble des participants a estimé nécessaire d'assurer la sincérité des allégations environnementales, et, par ailleurs, de ne pas créer de confusion dans l'esprit du consommateur du fait d'une surcharge de marquages ou allégations ou de la multiplicité des travaux. L'hypothèse d'une réflexion au CNC sur l'amélioration de l'information environnementale a été évoquée.

Si les représentants des consommateurs proposent d'encadrer la notion de consommation durable, les représentants des professionnels, favorables à une concertation sur la définition du concept, sont réservés quant à un encadrement juridique, susceptible de figer les évolutions. Ils ont rappelé l'initiative concertée conduite par l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP). Le MEDEF a rappelé certains principes supplémentaires, pour une démarche efficace : associer l'ensemble des secteurs et des opérateurs, assurer une cohérence dans les initiatives entreprises, y compris par les pouvoirs publics, s'inscrire dans une logique euro-compatible, privilégier la régulation professionnelle concertée.

Atelier n°3 : Le règlement des litiges entre entreprises et consommateurs

■ Animateur :

Isabelle DEBRE, Sénatrice des Hauts-de-Seine

■ Intervenants :

M. Emmanuel BARBE, Secrétaire général adjoint du secrétariat général aux affaires européennes

Mme Véronique CREPEL, Association Familles de France, rapporteur de l'atelier n°3

Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, Conseiller d'Etat, Présidente du forum des droits sur Internet

Me Jérôme FRANCK, Avocat spécialiste en droit de la consommation

M. Jacques SAINTAVIT, MEDEF

Les thèmes abordés lors du débat

- Comment renforcer la relation de confiance entre consommateurs et entreprises ?
- Quels nouveaux modes de résolution des conflits peuvent-ils être mis en place ?

Le contexte

Le droit actuel ne couvre pas la totalité des besoins de recours des consommateurs.

Si la plupart des litiges entre consommateurs et entreprises sont réglés de manière amiable par le service après-vente ou une intervention d'une association de consommateurs auprès de l'entreprise, des cas concrets de litiges ne peuvent être traités, ni par ces procédures amiables lorsque le vendeur est de mauvaise foi, ni par le recours individuel en justice du consommateur lorsque :

- les contrats sont très complexes : c'est le cas souvent au travers des nouvelles technologies, comme la téléphonie mobile, internet ou les cartes de crédit ;

- dans le cas des contentieux de masse : eu égard au faible montant d'indemnisation possible, les consommateurs renoncent le plus souvent à toute action individuelle en justice alors que la somme totale des préjudices individuels peut, être considérable.

Il existe donc une demande insatisfaite de droit à raison de la lourdeur et du coût des procédures judiciaires traditionnelles. Il est nécessaire de développer ou de mettre en place des mécanismes complémentaires de règlement judiciaire et extra-judiciaire des litiges de consommation. Les droits des consommateurs doivent être garantis et notamment le plus important d'entre eux, le droit à réparation en cas de préjudice causé par le comportement fautif du professionnel.

La médiation est un bon dispositif de traitement extra-judiciaire des litiges de masse de consommation. Les intérêts individuels des consommateurs peuvent être pris en charge collectivement par le médiateur, qui définit une réponse commune lorsque ceux-ci sont victimes de pratiques illicites ou abusives du fait d'un même professionnel.

Les actions judiciaires collectives - « les actions de groupe » - visent le même but face à une entreprise qui a refusé de traiter le litige par la médiation. C'est la voie recommandée, dans de telles circonstances, tant dans le rapport ATTALI que dans celui remis par la commission COULON concernant la dépenalisation du droit des affaires.

Hervé NOVELLI a toutefois déjà indiqué que si un tel dispositif était introduit dans notre droit, il faudrait l'encadrer strictement pour éviter les dérives constatées Outre-Atlantique et ne pas bouleverser les règles processuelles existantes, ni les grands principes généraux de notre droit.

Il a notamment posé des préalables à la mise en œuvre des actions de groupe :

1/ La crise économique doit être finie pour ne pas fragiliser nos entreprises en période de crise.

2/ Le mouvement consumériste (associations et institutions de soutien aux associations) doit mieux se structurer pour ne pas déclencher, de manière désordonnée, des actions de groupe.

3/ Le dispositif national ne doit pas être incompatible avec les deux projets européens des commissaires chargés de la concurrence et de la consommation

4/ Les procédures de médiation doivent être renforcées. L'action de groupe trouvera d'autant plus vite sa place qu'elle concernera des litiges prioritaires. Les modes de résolution extrajudiciaires des conflits consuméristes méritent donc d'être développés et coordonnés.

Atelier n°3 : Le règlement des litiges entre entreprises et consommateurs

Le groupe de travail constitué sur le thème « le règlement des litiges » a consacré l'essentiel de ses débats à la procédure de médiation et aux aspects judiciaires des litiges de consommation de masse.

A la lumière des échanges entre les membres du groupe de travail, quatre voies d'action pour la promotion et le développement d'une médiation de qualité ont été plus particulièrement évoquées..

Ces propositions s'inscrivent tant dans la perspective de l'exercice de transposition en droit interne de la directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale que de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les deux avis émis par le Conseil National de la Consommation (CNC) en la matière. Ces propositions entendent également apporter des réponses aux attentes et aux exigences formulées par les participants aux travaux préparatoires de ces assises de la consommation. .

Les éléments suivants sont principalement ressortis :

- 1° définir un cadre juridique propre à la procédure de médiation ;
- 2° prendre en compte les spécificités de la médiation pour le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et assurer un suivi transversal des pratiques de médiation pour le règlement des litiges de consommation ;
- 3° envisager les voies d'une généralisation de la médiation.

I. - Définition d'un cadre juridique propre à la médiation :

La directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale est d'harmonisation minimale ; elle a essentiellement pour objet de fixer certains grands principes fondateurs de tout processus de médiation et de garantir aux plaignants l'effectivité de leurs droits, notamment celui, ultime, de pouvoir ester en justice en cas d'échec de la médiation. Elle vise à conférer au processus de médiation des garanties proches de celles obtenues dans le cadre d'une procédure civile, sans toutefois les confondre.

L'article 12 de la directive oblige les États membres à mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la conformité des droits nationaux aux dispositions communautaires.

Aussi, se pose avec pertinence la question du recours à un texte législatif pour encadrer dans notre droit les éléments permettant de :

- Définir la procédure de médiation ;
- Définir la qualité du médiateur ;
- Déterminer les critères de la médiation ;
- Prévoir le caractère exécutoire d'un accord issu d'une médiation ;

- Poser le principe de la confidentialité de la médiation.

Enfin, le principe de la suspension du délai de prescription par le recours à une procédure de médiation, consacré par la directive 2008/52/CE, est déjà prévu par une adaptation des règles nationales de procédure civile, depuis juin 2008.

L'intégration dans un texte de loi des éléments précités permettrait « d'inscrire dans le marbre » certains principes issus des travaux du CNC, principes que la directive consacre également, et de leur conférer une valeur obligatoire. Il en est ainsi des principes d'impartialité, de compétence et d'efficacité, ainsi que du principe de confidentialité, qui emportent consensus au sein des membres du groupe.

II. - La médiation des litiges de consommation :

La recommandation de la commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation ainsi que les deux avis du CNC de 2004 et 2007 ont retenu un certain nombre d'exigences propres à la médiation dans les litiges de consommation. Ces dernières vont au-delà des principes généraux de la directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 qui constituent un socle minimum commun à toute procédure de médiation civile et commerciale.

L'avis du CNC de 2007 a précisément listé une série d'exigences propres à la médiation appliquée au règlement des litiges de consommation, certaines venant donner du corps aux principes d'efficacité, de compétence et d'impartialité évoqués ci-dessus : transparence (information du consommateur sur l'existence d'un service de médiation et de ses modalités de fonctionnement), conditions d'accès à la médiation (gratuité), place de la médiation dans la chaîne de traitement des plaintes de consommateurs, délais de traitement, formation

Afin d'assurer une réelle promotion de ces principes, il pourrait être envisagé d'instaurer une certification des services de médiation en matière de consommation, par l'élaboration d'un référentiel permettant de garantir une médiation de qualité. Ce référentiel détaillerait les exigences en termes de formation des médiateurs. La formation est, en effet, un des éléments essentiels pour renforcer les garanties de qualité de la médiation et la directive en fait une exigence à l'égard des États membres (article 4 point 2).

Une réflexion devrait être lancée pour définir les contours de cette certification mais la grille référentielle pourrait très largement s'appuyer sur les critères des avis du CNC et des recommandations communautaires de 1998 et 2001 qui font l'objet d'un large consensus.

Ce procédé participerait à l'homogénéisation des procédés de médiation en matière de consommation qui sont par ailleurs étroitement liés à la question de la généralisation de la médiation (cf. Point IV).

III- La généralisation de la médiation :

Les associations de consommateurs comme les professionnels ont fait le constat que des secteurs entiers ne disposaient pas de système de médiation (bâtiment, voyages, hôtellerie-restauration, artisanat, professions libérales, transport de passagers dans les domaines aérien et routier, agences immobilières).

Or, la crédibilité de la médiation extrajudiciaire, comme véritable alternative au recours judiciaire, suppose une couverture très large de l'ensemble des secteurs intéressant les litiges de consommation.

Le MEDEF a pris des engagements pour encourager le développement de la médiation dans des secteurs prioritaires qu'il conviendrait de formaliser et de soumettre à un calendrier précis.

Par ailleurs, une implication forte des fédérations professionnelles concernées ou des organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers) est nécessaire pour encourager la mise en place de dispositifs de médiation dans les secteurs qui en sont dépourvus.

Des associations de consommateurs ont souhaité que, dans tous les secteurs économiques, les consommateurs puissent avoir recours à un médiateur compétent s'ils le souhaitent. Ceci suppose un développement de la médiation au niveau sectoriel et/ou national, en particulier dans les secteurs comportant de nombreuses petites entreprises.

Certaines associations de consommateurs ont évoqué la création d'une structure de substitution en cas de carence avérée de tout mécanisme de médiation dans tel ou tel secteur d'activité.

Toujours dans le souci de généraliser le recours à la médiation, le principe d'une information systématique du consommateur, dans tout contrat conclu avec un professionnel sur le service de médiation auquel il peut recourir, a été évoqué.

Enfin, a été discutée la question du recours obligatoire à la médiation préalablement à l'accès à une voie de règlement judiciaire, sachant qu'aujourd'hui, le délai de prescription est interrompu pour le temps nécessaire à la mise en œuvre d'une procédure de médiation. Les associations de consommateurs sont hostiles à un tel préalable.

IV. Aspects judiciaires :

Un consensus se dégage entre les participants de l'atelier pour considérer qu'il convient d'adapter les règles nationales de procédure aux récentes évolutions de la jurisprudence communautaire (arrêt PANNON) en obligeant, désormais, le juge à faire application des dispositions du code de la consommation au regard des éléments de fait et droit dont il est saisi même en l'absence de prétention des parties.

Or, aujourd'hui, l'office du juge n'est qu'une faculté (article L. 141-4 du code de la consommation). Une évolution sur ce sujet serait de nature à renforcer l'effectivité du droit de la consommation.

Par ailleurs, les associations de consommateurs ont rappelé être attachées à l'introduction d'une procédure d'action de groupe en droit français, qu'elles estiment être la seule forme d'action collective à même de répondre aux contentieux de consommation de masse.

La situation du mouvement consumériste dans les principaux pays industrialisés

Étude conduite par les missions économiques de la DGPE dans les 10 pays suivants : Allemagne, Canada, Espagne, États Unis, Italie, Japon, Pays Bas, Portugal, Royaume Uni et Suède.

Base : questionnaire unique établi par la DGCCRF.

Le paysage consumériste dans les pays industrialisés étudiés est majoritairement le fruit de l'Histoire, et ses modes d'organisation et de fonctionnement sont de ce fait très différents d'un pays à l'autre. Chacun de ces paysages nationaux s'est structuré au cours de ces 50 dernières années autour de l'évolution des modes de consommation, des exigences des consommateurs, parfois de leurs inquiétudes vis-à-vis de nouveaux produits ou services, ou de celles qui peuvent apparaître en périodes de crise économique.

Le système consumériste de chaque pays est marqué par une plus ou moins grande diversité de ses composantes, mais on observe en général une tendance des associations de consommateurs à rechercher les synergies visant à l'efficacité et à la représentativité dans la défense des consommateurs.

Tous les pays n'ont pas mis en place des institutions publiques pour développer une politique de la consommation, comme cela a pu être le cas en France pour dynamiser dans les années 60 le mouvement consommateur naissant.

Par ailleurs, dans les pays où ces institutions existent, le mouvement consumériste n'est pas systématiquement associé à la mise en œuvre des politiques publiques visant à protéger les intérêts des consommateurs.

A partir de l'étude conduite par la DGPE dans 10 pays industrialisés, la présente contribution a pour but de présenter, en premier lieu, un état des lieux du paysage associatif, dont la diversité relative dans chacun de ces pays est néanmoins compensée en général par une prédominance de certaines organisations de consommateurs et/ou par des regroupements de structures associatives. En second lieu, elle présentera les systèmes institutionnels mis en place par les Etats aux fins de définition et de mise en œuvre des politiques de consommation et des actions qui en découlent.

I - Le paysage associatif consommériste

Une multiplicité des associations nationales parmi lesquelles prédominent néanmoins certaines grandes organisations de consommateurs ou regroupements de structures associatives

Si le paysage consommériste de bien des pays peut sembler relativement éclaté de prime abord, un examen plus précis des situations décrites dans les 10 pays étudiés démontre qu'il est en fait le plus souvent dominé par certaines grandes associations, ou, lorsque les associations sont de taille réduite, par des regroupements au sein de fédérations ou de coordinations.

Les situations observées en Italie, qui compte 16 associations nationales agréées, sans coordinations ou fédérations nationales, et le Japon, qui totalise plus de 2400 associations, dont 7 agréées au niveau national, font donc figure d'exception.

I-1 / La forte prédominance de certaines grandes associations ou organisations de consommateurs

Les États Unis peuvent être considérés comme les précurseurs du consumérisme, avec la naissance, dès 1899, de la National Consumers League. Les associations de consommateurs apparaissent dans les années 60 sous l'impulsion des mouvements dirigés par Ralph Nader. L'association qu'il crée en 1971, Public Citizen, est aujourd'hui encore l'une des plus importantes, avec plus de 150 000 adhérents.

Elle est partie intégrante des « Consumer Organisations », organisations généralistes mais pouvant s'adresser à des publics particuliers ou concerner des produits ou services spécifiques. 33 implantations sont répertoriées, plus de 300 de ces associations sont regroupées dans la Consumer Federation of America, ce qui représenterait plus de 50 millions de consommateurs.

D'autres organisations sont également reconnues :

les « Trade and Professional Associations » : 43 associations répertoriées représentent des secteurs industriels ou professionnels (ex : American Banker Association, Consumers Electronics Association)

le « Better Business Bureau » : très ancienne organisation, fondée en 1912, elle s'appuie sur un réseau de 115 bureaux aux USA et 14 au Canada, coordonnés par un Council of Better Business Bureau.

Les « Grassroot organisations » : micro organisations parfois éphémères, elles se constituent le plus souvent spontanément par regroupement sur Internet. Non quantifiables, elles font néanmoins l'objet de la plus grande attention de la part des élus qui les considèrent comme des sources fiables d'information en matière sociale.

Les « Astroturfs » : assimilables aux Grassroot organisations, mais financées par les entreprises ou les industries, elles créent des groupes ad hoc aux fins de lobbying.

Enfin, des regroupements de tout ou partie de ces organisations (« strange bedfellows ») peuvent se former pour défendre momentanément une cause commune, ce principe faisant partie intégrante du rôle important joué par les associations de consommateurs dans le processus de prise de décision aux États Unis.

Il faut également tenir compte, pour l'analyse, de la dimension continentale des États-Unis et de leur organisation fédérale.

Au Royaume Uni, en 1957, l'association *Which ?* est créée sous le nom de Consumer's association, elle constitue à ce jour la plus importante association de consommateurs du pays. Elle exerce de nombreuses actions de lobbying et a créé en son sein en 2001 un bureau spécifiquement chargé de sensibiliser et d'influencer le gouvernement écossais et le Parlement britannique en matière de droits des consommateurs.

Which ? ne bénéficie d'aucune subvention publique et tire majoritairement ses revenus de ses publications, qui a franchi en 2008 le cap d'un million d'abonnés, répartis sur 7 produits différents.

Elle utilise ses fonds à 76% pour financer ses activités de recherche et 24% pour la promotion des intérêts des consommateurs et les campagnes d'information.

En Suède, il existe deux grandes organisations de consommateurs :

- L'Association suédoise de consommateurs (Sveriges Konsumenter), qui regroupe 28 organisations. Elle est un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la politique de consommation, et est saisie pour avis par le gouvernement en cas de modernisation de la réglementation.
- La coalition des consommateurs suédois (Sveriges Konsumenter i Samverkan), qui regroupe 10 organisations actives dans le secteur agro-alimentaire.

La majeure partie des revenus des associations est constituée des aides publiques, c'est à dire principalement les programmes annuels de 1,2 millions d'euros qui sont distribués via l'Agence nationale des Consommateurs (voir infra). Sveriges Konsumenter bénéficie par exemple d'une aide de 400 000 euros pour financer certains de ses travaux dans les instances européennes.

Cette même association édite le magazine « Råd&Rön », créé en 1958, qui tire à 95 000 exemplaires. Ce magazine bénéficie d'une grande notoriété en Suède, il était auparavant publié par la Konsumentverket, agence comparable à l'INC, qui l'a revendu en 2006 à l'association. Il publie des tests qui sont repris par les grands quotidiens nationaux.

Aux Pays Bas, la plus puissante association de consommateurs est la Fédération des consommateurs (Consumentenbond) qui compte 540 000 membres, il s'agit de la plus grande organisation parmi les associations européennes. Ses avis sont pris en compte par les partis politiques dans le vote ou le rejet de certaines lois.

Les autres associations sont de taille beaucoup plus réduite, ou spécialisées dans un domaine particulier comme le transport (Royal Touring Club ANWB) ou le logement (Fédération des locataires Woonbond).

L'association « Konsumenten Kontakt », qui était adossée à une structure syndicale, a existé jusqu'en 1993. A la suite de conflits entre syndicats et consommateurs, son financement a été revu à la baisse par les autorités, la contraignant à cesser son activité.

Au Canada, la situation diffère sensiblement entre le Québec et le reste du pays.

La protection du consommateur relevant en premier lieu de la compétence des gouvernements provinciaux, la situation peut être très différente d'une région à l'autre.

L'Association des Consommateurs du Canada (AAC) est la plus ancienne puisque fondée en 1947. Elle possède un secrétariat national à Ottawa et quelques bureaux régionaux.

S'y sont ajoutés :

- le Centre pour la Défense de l'Intérêt Public en 1976, situé à Ottawa. Comptant 250 000 membres, le centre fournit des services juridiques à près de 25 organismes nationaux et internationaux.

- le Conseil des Consommateurs du Canada, créé en 2003, est une ONG collaborant avec les associations, les entreprises et les gouvernements en vue de promouvoir les droits des consommateurs.

Enfin, certaines associations spécialisées (automobilistes, jouets, défense des personnes âgées,..) sont reconnues comme comptant dans le paysage consumériste canadien

Il n'existe pas pour le moment de coordination du mouvement consumériste à l'échelle nationale.

Néanmoins, le gouvernement du Canada subventionne depuis 5 ans une coalition (Initiative Canadienne des Consommateurs, ou CCI) qui réunit 6 groupes de manière informelle : le Centre pour la défense de l'intérêt public, le Conseil des consommateurs du Canada, Option consommateurs, l'Union des consommateurs, l'Association pour la protection des automobilistes et l'Alberta Council of Aging services. Les objectifs du CCI sont de développer une politique nationale de la consommation, de partager les ressources et l'expertise et d'améliorer la visibilité et l'efficacité des associations de consommateurs.

Le Portugal compte 13 organisations de consommateurs agréées.

La DECO, créée en 1974, est la principale association, elle compte plus de 400 000 membres. Elle publie trois magazines, un généraliste et deux spécialisés sur les questions financières et de santé. Cette activité mobilise 130 salariés. La DECO compte environ 384 000 abonnés à ces revues qui contiennent des tests comparatifs sur les produits et services.

Il n'y a pas à proprement parler de coordination nationale d'associations, mais il existe un Système portugais de défense du consommateur (Sistema português de defesa do consumidor) qui regroupe toutes les entités publiques ou privées ayant la défense des droits des consommateurs comme objectif.

I-2/ Le regroupement pour atteindre la taille critique pertinente en termes de représentativité et d'efficacité

En Allemagne, il existe des associations de consommateurs puissantes dans chacun des 16 Lander (Verbraucherzentralen). Elles sont toutes membres de la Fédération des associations de consommateurs (Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv) au niveau fédéral (Bund).

Le premier objectif des associations de consommateurs est l'information et le conseil. L'action en justice et le règlement à l'amiable des litiges sont considérés comme annexes. Pour cette raison, les permanences d'accueil sont nombreuses, et les personnels des associations sont des salariés ou pour le moins des bénévoles formés.

La fédération coordonne les activités des entités régionales, elle regroupe également 25 organisations à but social orientées vers les consommateurs, et des membres bienfaiteurs (syndicats, fondations,...).

La fédération s'est constituée en 2000 à l'initiative du ministère fédéral pour l'agriculture, l'alimentation et la protection des consommateurs, à partir du regroupement de trois fédérations antérieures, dont le gouvernement estimait que les désaccords entre elles nuisaient à la bonne coopération entre tous les acteurs du monde consumériste, associations et pouvoirs

publics. Le vzbv fédère efficacement les travaux des Verbraucherzentralen et des organismes associés, notamment par le biais de la mise en réseau des structures (intranet, formations pour les agents). Le vzbv est obligatoirement destinataire pour avis des projets de lois concernant la protection des consommateurs.

A côté du vzbv et des associations régionales, la Stiftung Warentest (fondation pour l'analyse des produits) est une association reconnue qui réalise des tests comparatifs (dont elle commercialise les résultats) et diffuse des publications qui constituent les seuls supports d'information grand public émanant d'associations de consommateurs.

En Espagne, l'organisation politique est décentralisée, et les 17 Communautés autonomes ont leur propre gouvernement, leur parlement et leur budget.

Il existe à l'heure actuelle 18 associations nationales inscrites au registre national des associations de consommateurs et d'utilisateurs (REACU). Ces associations regroupent 3 300 000 adhérents. Les associations régionales sont quant à elles inscrites aux registres spécifiques des Communautés et adhèrent quasi toutes aux associations nationales.

Le mouvement consommériste est rassemblé dans 4 grandes coordinations d'associations :

- la CEACCU (Confédération Espagnole des organisations des mères au foyer, des consommateurs et des usagers) : présente dans l'ensemble des Communautés, c'est la plus ancienne et elle recense le plus grand nombre d'adhérents (500 000)
- la CECU (Confédération des Consommateurs et des Usagers)
- la HISPACOOOP (Confédération espagnole de coopératives de consommateurs et usagers)
- la FUCI (Fédération des usagers et consommateurs indépendants), qui fédère 56 associations spécialisées dans les secteurs éducatifs et culturels.

La grande majorité des associations publie des magazines, des études comparatives, des études, qui sont en accès libre pour la plupart par téléchargement via les sites Internet.

Depuis la première publication de la Loi générale de protection des consommateurs en 1984, le lien existant précédemment entre organisations politiques et syndicales et associations de consommateurs n'existe plus.

Au Québec, la tradition consommériste est née du mouvement syndical dans les années 60.

Les Associations Coopératives d'Économie Familiale (ACEF) sont aujourd'hui une trentaine. Elles sont regroupées en deux fédérations : la Coalition des associations de consommateurs du Québec (CACQ, environ 20 ACEF) et l'Union des Consommateurs (UC, 10 ACEF).

Le Québec compte également trois associations spécialisées : l'Association pour la protection des automobilistes, l'Association des consommateurs pour la qualité de la construction, et le Mouvement d'éducation et de défense des actionnaires.

Le Québec apparaît comme le gouvernement le plus impliqué dans la mise en œuvre de la politique de protection du consommateur, ayant même été à l'origine de la diffusion gratuite dans les années 70 d'un magazine de consommation « Protégez vous ». Ce magazine est désormais publié par une organisation sans but lucratif, et se finance par les abonnements, la publicité d'organisations d'intérêt public, et la vente de publications connexes comme les guides à destination des consommateurs.

Au Royaume-Uni, il existe une coordination d'associations nationales non gouvernementales, la National Consumer Federation, créée en 2001, et fruit du regroupement du Consumer Congress et du National Federation of Consumers Groups. Elle a pour mission de réaliser des actions de formation et d'éducation sur les questions de consommation, de diffuser de l'information, de publier des études concernant le droit de la consommation, et d'appuyer sur le plan technique les associations de consommateurs.

II – Le paysage institutionnel de la consommation

Une élaboration des politiques de la consommation majoritairement assurée par des organismes d'État ou sous tutelle de l'État, une mise en œuvre plus diversifiée.

Les pays ressentent différemment le besoin de disposer d'institutions nationales aux pouvoirs élargis dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de la consommation.

Dans aucun des pays étudiés, il n'existe d'institutions identiques dans leurs attributions ou leur fonctionnement au Conseil National français de la Consommation, ou à l'Institut National de la Consommation, voire à des institutions du type Commission des Clauses Abusives ou Commission de la Sécurité des Consommateurs.

Il reste que des institutions de types différents ont été identifiées, sous statut public ou autonome, qui ont un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de la consommation, plus ou moins puissant ou stratégique, selon l'importance du mouvement consommateur ou l'importance qu'accordent les pouvoirs publics à la consommation.

II-1 / Les acteurs de l'élaboration des politiques de la consommation : majoritairement des organismes d'État ou sous tutelle de l'État

Au Royaume Uni, une réforme d'ampleur a été entreprise par le gouvernement en 2003, partant du constat du manque de visibilité des associations de consommateurs, de la complexification et de l'allongement des procédures, liés au morcellement des organes de représentation des consommateurs.

Cette réforme, conduite par le Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Compétences (dBis, Department for Business, Innovation & Skills) a été totalement achevée en 2008 par l'adoption du Consumer Voice Programme qui a mis en place plusieurs organismes publics spécialisés dans le traitement des plaintes et la représentation des consommateurs, dont l'action est complémentaire et coordonnée.

Le Consumer Voice Programme a été mis en œuvre via le Consumer Voice Steering Board, organe consultatif unique pour tous les secteurs économiques, présidé par le dBis, afin de définir un nouveau système de représentation des consommateurs, d'assurer une gouvernance efficace et de vérifier que les mesures prises soient en faveur des consommateurs.

Le schéma global du paysage consumériste britannique est donc composé aujourd'hui d'associations individuelles à but non lucratif, de sociétés privées, et d'entités faisant partie du système national public.

Ce programme s'est notamment concrétisé par la mise en place du Consumer Focus, organisme public créé en 2008 pour conduire des travaux destinés à influencer les services gouvernementaux sur les problèmes de consommation. Financé par le gouvernement, il compte 170 employés.

Aux États Unis, la Federal Trade Commission (FTC), dirigée par 5 commissaires nommés par le Président et confirmés par le Sénat, est chargée de la protection du consommateur et de la concurrence. Elle peut définir dans le domaine commercial des réglementations qui, une fois adoptées, ont force de loi.

Certains États disposent de leurs propres statuts de protection du consommateur (Baby FTC Acts) qui reprennent les législations fédérales, et peuvent les compléter.

Au Canada, c'est le Ministère de l'industrie qui a en charge la protection des consommateurs au niveau fédéral. Toutefois, ce sont les provinces et les territoires qui définissent le contenu de certaines de leurs politiques publiques. Certaines provinces ont ainsi introduit dans leurs programmes scolaires une partie consacrée à la consommation.

Il existe néanmoins une initiative particulière au niveau fédéral, celle de Santé Canada, et de sa Direction Générale des Produits de Santé et des Aliments (DGPSA), qui a fait de la participation du public un élément clé des processus décisionnels.

Par le biais du Bureau de la Participation des consommateurs et du public (BPCP), la DGPSA organise chaque année une centaine d'activités : forums, conférences de concertation, groupes de discussion sur Internet,...

L'ensemble des contributions et des rapports sont disponibles sur le site du Ministère, qui a inscrit cette priorité de la participation du public dans son Plan stratégique 2007-2012.

Au Japon : l'Agence de la consommation créée en 2009, et placée sous la tutelle du Premier Ministre, a pour mission de promouvoir de manière cohérente et systématique une politique de consommation, jusque là menée par chacun des ministères et agences concernés par les questions de consommation. Dotée d'un budget de 138 millions d'euros, elle est constituée de 202 personnes provenant de différentes administrations.

Son action est audité par Le Comité des consommateurs, créé également en 2009, sous statut d'autorité administrative indépendante placé sous la tutelle du Premier Ministre, et composé de 9 membres issus des associations de consommateurs et du secteur administratif et privé.

Au Portugal : La protection des droits des consommateurs est inscrite dans la Constitution.

La Direction Générale du Consommateur, créée en 2007, sous tutelle du Ministère de l'économie, a repris les activités de l'ancien Institut National de Défense du Consommateur.

C'est un service central sous administration directe de l'État, doté d'autonomie administrative, ayant pour mission de contribuer à l'élaboration, la définition et l'exécution de la politique de défense du consommateur, avec l'objectif d'assurer un haut niveau de protection.

Elle fournit également un appui administratif, technique et logistique au Conseil National de Défense du Consommateur, et à la Commission de sécurité des services et biens de consommation.

Un processus de participation des organisations de consommateurs est prévu par la loi, lors de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en matière de consommation.

Par ailleurs, il existe un Conseil national de défense du consommateur (Conselho Nacional de Defesa do Consumidor - CNC), organisme indépendant de consultation intégré au Ministère de l'Économie et de l'Innovation, dont les associations de consommateurs font partie.

En Espagne, il existe un ministère de la santé et de la consommation.

Le Conseil des Consommateurs et des Usagers, créé en 1990, qui regroupe 11 associations nationales importantes, a pour mission de défendre les intérêts des consommateurs et d'intervenir dans la prise de décision des pouvoirs publics en relation avec la politique de la consommation.

C'est un organisme de consultation unique dont le secrétariat est assuré par l'Institut National de la Consommation.

En Italie, le Conseil National des Consommateurs et des Usagers, créé en 1998 ; est actuellement placé sous l'autorité du Ministère du développement économique. Il est composé de représentants des associations de consommateurs et des régions et provinces autonomes ; il a son siège auprès de la Direction générale pour l'harmonisation du marché et la protection des consommateurs, et utilise les moyens matériels et humains du ministère. Il exprime des avis sur les projets de lois, formule des propositions sur les programmes et les politiques communautaires.

En Allemagne, il n'existe pas d'institution spécifique ayant en charge les intérêts des consommateurs ; en revanche, il existe depuis 2006, une Conférence des ministres en charge des questions de consommation, constituée du ministre fédéral et des ministres des länders, qui se réunit tous les ans, réunions auxquelles les organisations de consommateurs et de professionnels sont conviées.

Aux Pays Bas, la participation des consommateurs à l'élaboration de la réglementation est largement de nature non institutionnalisée, du fait de la longue tradition d'autorégulation. Le ministère des Affaires Économiques a ainsi l'habitude d'associer très en amont les représentants des consommateurs (en général la fédération « Consumentenbond » à l'élaboration des nouvelles réglementations. Par ailleurs, les associations font pression directement sur les parlementaires.

Il existe par contre deux instances de concertation sectorielles sur les moyens de paiement, et les transports publics, dans lesquelles sont présents les pouvoirs publics, et les représentants des consommateurs et des professionnels. Ces instances se réunissent une à deux fois par an.

En Suède, il n'existe pas de structure de concertation formalisée. Il est de tradition que les administrations de l'État et les ministères associent en amont les représentants des consommateurs (notamment Sveriges Konsumenter) à l'élaboration des textes de lois. La coordination est alors assurée par les ministères techniques au niveau central.

II-2 / La mise en œuvre des politiques de consommation fait appel à des structures plus diversifiées, afin de couvrir l'ensemble des missions d'information, d'éducation et de protection des consommateurs.

Au Royaume Uni, l'Office for Fair Trading (OFT) est l'organisme d'État en charge de veiller au respect des règles en matière de consommation. Il peut être saisi de plaintes par les associations de consommateurs (super complaint), lancer des enquêtes, poursuivre des entreprises, ou saisir la Commission de la Concurrence pour des enquêtes approfondies. Il est également chargé d'approuver les codes de bonnes pratiques d'entreprises et d'en vérifier la compatibilité avec les intérêts des consommateurs ; Par ailleurs, le dispositif national d'information et de protection du consommateur comprend un service national d'information téléphonique (Consumer direct), et un réseau de plus de 3000 points d'accueil répartis en 438 bureaux dans tout le pays, les Citizens Advice Bureaux (CAB). Créés dès 1939 pour informer les citoyens sur les aides légales à leur disposition, les CAB ont le statut d'associations à but non lucratif indépendantes. Ils constituent la plus grande association de bénévoles du Royaume Uni, au nombre de 21 000.

Enfin, le dispositif de protection des consommateurs comprend les « watchdogs » (organismes de représentation des consommateurs de services régulés) et les Ombudsmen (médiateurs).

Aux États Unis, la Federal Trade Commission (FTC), créée en 1914 pour faire respecter les lois sur la concurrence, elle dispose désormais de compétences élargies recouvrant la lutte contre les pratiques illégales et déloyales dans le domaine de la publicité, de la VPC, et du crédit.

Elle dispose d'un pouvoir juridique ; en cas de litige, elle peut soit rechercher un accord, soit déposer plainte devant un juge administratif ou devant une cour fédérale pour obtenir une injonction, des sanctions pénales ou des réparations.

Au niveau des États, ce sont les Consumer Protection Office of the Attorney General qui sont chargés de faire respecter la loi sur la protection du consommateur. Ils peuvent mener des enquêtes et poursuivre les entreprises.

Au Canada, le Bureau de la consommation placé auprès du Ministre de l'Industrie, est chargé de la mise en œuvre de la politique de la consommation. Il assure notamment la collaboration avec les consommateurs et les entreprises, et une mission d'appui aux structures consuméristes et aux partenaires provinciaux et territoriaux. Il assure surtout un service d'information par mise en place d'un partenariat entre plus de 400 ministères et organismes fédéraux ou locaux, et ONG.

Au Québec, l'Office de la protection du consommateur (OPC), qui dépend du ministère de la justice, est en charge de protéger les consommateurs et de défendre leurs intérêts et de mettre en œuvre la politique d'éducation du consommateur.

Il existe par ailleurs de nombreuses instances indépendantes des gouvernements, au niveau fédéral ou provincial, chargées de veiller à l'application de la réglementation, et/ou de traiter et régler les litiges, dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications, des services financiers ou des transports.

Au Japon, le Centre National des Affaires de Consommation, créé en 1970 et doté du statut d'agence administrative indépendante depuis 2003, est l'organisation nationale qui coordonne les activités des centres de la consommation, au nombre de 586.

Il a pour mission l'information des consommateurs, le soutien juridique et la réalisation de tests.

Un réseau national relie le CNAC et ses structures décentralisées, afin d'offrir une aide rapide à la résolution des litiges.

Il publie deux magazines, disponibles par abonnement et par achat en kiosque.

Le CNAC agit en partenariat avec l'Agence de la Consommation, et élabore son plan d'actions sur la base des objectifs fixés par l'Agence.

Au Portugal, il existait jusqu'en 2007 un Institut National de Défense des consommateurs, qui a été dissous et dont les fonctions ont été transférées à la Direction générale du consommateur (DGC).

Au niveau national, il existe un réseau d'éducation du consommateur (Rede de Educaçao do Consumidor), fondé en 2004 par l'Institut, la DECO, l'UGC et la FENACCOOP. De plus, les pouvoirs publics soutiennent et organisent des actions de formation dans le domaine de la consommation, l'objectif étant d'introduire la thématique protection des consommateurs dans les programmes éducatifs, scolaires et extra scolaires.

Au niveau local, les municipalités disposent de centres d'information au consommateur (Centros de Informaçao Autarquicos ao Consumidor), au nombre de 50 répartis dans tout le pays pour assurer une solution de proximité.

En Espagne : l'Institut National de la Consommation, établissement public rattaché au Ministère de la santé et de la consommation, a pour fonction constitutionnelle de promouvoir les droits des consommateurs ; il s'agit d'un organisme consultatif et d'information qui intervient également dans le règlement des litiges, et la réalisation de tests sur les produits présents sur le marché ; il est amené à travailler avec d'autres entités, telles les communautés autonomes et les organisations professionnelles.

L'INC assure également le secrétariat du Conseil des Consommateurs et des Usagers.

L'INC s'implique dans le traitement des plaintes des consommateurs, à travers le système d'arbitrage de la consommation mis en place par l'administration (Direction générale de la consommation de la communauté autonome ou Bureau municipal d'information du consommateur).

En Italie, le Conseil National des Consommateurs et des Usagers diffuse de l'information, il favorise les actions de coordination entre les politiques nationales et régionales pour promouvoir le rôle des consommateurs et des usagers.

Il existe également d'autres acteurs institutionnels au rôle plus limité, tels le Garant pour la surveillance des prix (Mister Prezzi), chargé de vérifier l'évolution des prix, et dont l'activité est rendue publique au travers de l'observatoire des prix, et le Conseil national de l'Économie et du Travail, chargé d'analyser les tarifs des services publics locaux sur 200 communes, qui dispose également d'un observatoire des prix.

Aux Pays-Bas, une Autorité des Consommateurs (Consumentenautoriteit) a été mise en place en 2007, avec des compétences limitées, les pouvoirs publics ne voyant pas la nécessité d'une telle autorité, imposée selon eux par l'Union européenne. Il s'agit en fait d'une agence de contrôle et d'information, et non d'une autorité administrative indépendante ; il existe cependant en son sein un groupe de réflexion qui se réunit tous les trimestres, composé de représentants des associations de consommateurs et des entreprises, sur les résultats et priorités du contrôle exercé par l'Autorité. L'action de l'AC est complétée par l'action de plusieurs organisations en matière d'éducation des consommateurs.

Un guichet d'information gratuit (ConsuWijzer) a été mis en place au profit des consommateurs par les autorités nationales indépendantes de la concurrence (Nma), de la Poste et des Télécommunications (Opta), et des marchés financiers (Afm) ; ce guichet donne des conseils pratiques sur les droits et devoirs des consommateurs, et renvoie les litiges vers les organismes compétents, notamment la Fondation du contentieux (Geschillencommissie), organisme indépendant composé de 9 membres émanant des fédérations de consommateurs, des organisations professionnelles et de la société civile, et l'Institut des plaintes liées aux services financiers (Kifid).

La Fondation a ainsi mis en place des commissions (44 actuellement) au niveau des secteurs économiques ; en 2008, 14 718 plaintes ont été enregistrées, dont près de la moitié ont fait l'objet d'un arrangement. L'Institut a enregistré 6411 plaintes en 2008, dont les 2/3 ont fait l'objet d'une médiation.

En Suède : l'Agence Nationale des Consommateurs (Konsumentverket), composée d'une centaine d'agents, a pour mission d'améliorer la position et l'influence des consommateurs à travers un meilleur accès à l'assistance, l'information et l'éducation des consommateurs.

L'Office National pour les Plaintes des consommateurs (Allmänna reklamationsnämnden), agence administrative dirigée par des magistrats, examine les litiges entre consommateurs et entreprises. Doté d'un budget de 3 millions d'euros et employant 35 agents ; l'Office a traité 9 858 demandes en 2008, et agit majoritairement par recommandations à caractère non contraignant mais appliquées par les entreprises.