

DE LA CONSO MEFIANCE A LA CONSO CONFIANCE

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

de la mission parlementaire auprès du Secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sur « l'information, la représentation et la protection du consommateur »

Confiée à Luc CHATEL, Député de la Haute-Marne

9 juillet 2003

« Nous sommes tous, par définition, des consommateurs. Ils constituent le groupe économique le plus important, influant et étant influencé par presque toutes les décisions économiques publiques et privées. Ils sont le groupe le plus important... mais leur voix n'est souvent pas entendue ».

J.F KENNEDY, discours au Congrès du 15 mars 1962

SOMMAIRE

LES OBJECTIFS DE LA MISSION

LA METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

1. LE CHAMP DES INVESTIGATIONS
2. LA METHODE D'ENQUETE UTILISEE
 - 2.1 DES AUDITIONS DE PERSONNALITES
 - 2.2 DES ENQUETES DE TERRAIN EN FRANCE
 - 2.3 DES COMPARAISONS ETRANGERES
 - 2.4 UNE ETUDE DOCUMENTAIRE

LE CONSTAT

LA CONSOMMATION : QUELQUES CHIFFRES CLES

CONSOMMATION ET CONSOMMATEURS : LES EVOLUTIONS LES PLUS SIGNIFICATIVES

1. UN CONTEXTE COMPLEXE ET FRAGMENTE, UN EQUILIBRE FRAGILE
 - 1.1 UN CONTEXTE CONSUMERISTE COMPLEXE ET PLUS FRAGMENTE QUE NAGUERE
 - 1.2 LA DIVERSIFICATION DES MODES DE CONSOMMATION TRADUIT DES ATTENTES ET DES BESOINS DIFFERENTS DES CONSOMMATEURS

FORCES ET FAIBLESSES DU CONSUMERISME FRANÇAIS

2. TROIS POINTS FORTS A VALORISER

- 2.1 LA FORCE DU DROIT
- 2.2 UNE REELLE CAPACITE D'EXPERTISE DE LA PART DE TOUS LES ACTEURS.
- 2.3 UNE SOLIDE CULTURE DE LA CONCERTATION

3. CINQ FAIBLESSES A COMPENSER

- 3.1 UN EPARPILLEMENT INSTITUTIONNEL, SOURCE DE CONFUSION POUR LE CONSOMMATEUR
- 3.2 UN PARITARISME QUI NE DEBOUCHE PAS SUR DES RESULTATS ASSEZ CONCRETS
- 3.3 UNE INSUFFISANTE CULTURE DE LA PREVENTION

3.4 DES MODES DE REPARATION DES DOMMAGES NON SATISFAISANTS POUR LE CONSOMMATEUR

3.5 UNE TROP FAIBLE VISIBILITE INSTITUTIONNELLE DE LA PRISE EN COMPTE DU CONSOMMATEUR ET UNE INSUFFISANTE PRESENCE A BRUXELLES

I/ AMELIORER L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

1. CREER « FRANCE CONSOMMATEUR », OFFICE NATIONAL DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

1.1 LES INSTITUTIONS ACTUELLES NE REPONDENT PAS CORRECTEMENT AUX BESOINS DES CONSOMMATEURS

1.2 LES EXEMPLES ETRANGERS FONT RESSORTIR UN AUTRE MODELE D'ORGANISATION PLUS PERTINENT

1.3 CREER « FRANCE CONSOMMATEUR », OFFICE NATIONAL DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

2. CREER AU SEIN DE L'OFFICE UNE FONDATION POUR L'INFORMATION ET L'EDUCATION DU CONSOMMATEUR

2.1 UN THEME JUGE ESSENTIEL PAR TOUS LES ACTEURS

2.2 UN CADRE D'ACTION INADAPTE

2.3 METTRE EN PLACE UNE FONDATION POUR L'INFORMATION ET L'EDUCATION DU CONSOMMATEUR

3. DECENTRALISER L'ACTION : INSTITUER DES CHAMBRES LOCALES DE LA CONSOMMATION

3.1 L'INSUFFISANTE EFFICACITE DES DISPOSITIFS EXISTANTS IMPOSE UNE REFORME PROFONDE

3.2 DES EXPERIENCES LOCALES NATIONALES ET ETRANGERES REUSSIES FOURNISSENT DES REFERENCES ADAPTEES AUX BESOINS

3.3 DECENTRALISER EN CREANT DES CHAMBRES LOCALES DE LA CONSOMMATION

4. AMELIORER L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

4.1 AMELIORER L'INFORMATION JURIDIQUE DES PROFESSIONNELS : RENDRE LES CONTRATS PLUS CLAIRS

4.2 SIMPLIFIER L'ETIQUETAGE DES PRODUITS

II/ RENFORCER LA REPRESENTATION

5. REFONDER LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

5.1 UN CNC TROP LIMITE DANS SES PREROGATIVES

5.2 LES EXEMPLES ETRANGERS FONT RESSORTIR UNE AVANCE FRANÇAISE DANS CE DOMAINE

5.3 FAIRE DU CNC UN VERITABLE PARLEMENT DE LA CONSOMMATION

6. AIDER LES ASSOCIATIONS A MIEUX JOUER LEUR ROLE : REFORMER LES MODES DE FINANCEMENT

6.1 DE REELLES DIFFICULTES DE FONCTIONNEMENT

6.2 LES VOIES ET MOYENS D'UN RENFORCEMENT DU MOUVEMENT ASSOCIATIF

7. PESER DAVANTAGE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

7.1 UNE INSUFFISANTE PRESENCE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

7.2 LES PRECONISATIONS DE LA MISSION

III/ GARANTIR LA PROTECTION

8. RENFORCER LA SECURITE DU CONSOMMATEUR

8.1 L'INEXISTENCE DE MOYENS FIABLES DE RECENSEMENT ET DE TRAITEMENT REND ALEATOIRE TOUTE ACTION DE PREVENTION

8.2 PLUSIEURS DISPOSITIFS ETRANGERS FOURNISSENT DES PISTES DE REFLEXION UTILES

8.3 COMMENT AMELIORER LE DISPOSITIF NATIONAL

9. AMELIORER LE REGLEMENT DES LITIGES : DEVELOPPER DES SOLUTIONS PROCHES DES CONSOMMATEURS ET LIMITER LE « TOUT JURIDICTIONNEL »

9.1 LES INSUFFISANCES DES MODES DE REGLEMENT ACTUELS

9.2 DES SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE A L'ETRANGER POURRAIENT INSPIRER D'UTILES REFORMES

9.3 ENCADRER LA MEDIATION ET DEVELOPPER L'ARBITRAGE AU PLUS PRES DES CONSOMMATEURS

9.4 AMELIORER LE REGLEMENT DES LITIGES TRANSFRONTALIERS

10. INSTITUER UN MEDiateur NATIONAL DE LA CONSOMMATION

10.1 S'INSPIRER DE L'EXEMPLE DES OMBUDSMAN ETRANGERS

10.2 L'INSTITUTION D'UN MEDiateur NATIONAL

11. INSTITUER UN RECOURS COLLECTIF SOIGNEUSEMENT ENCADRE

11.1 LES DISPOSITIONS JURIDIQUES ACTUELLES SONT INSUFFISANTES POUR REPENDRE AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS

11.2 UN MOUVEMENT DE GENERALISATION DES ACTIONS COLLECTIVES

11.3 INSTITUER UN RECOURS COLLECTIF

12. REEQUILIBRER LES GARANTIES CONTRACTUELLES

12.1 REFORMER LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES (CCA)

12.2 REEQUILIBRER LES GARANTIES EN FAVEUR DES CONSOMMATEURS FACE A TOUS LES SERVICES MARCHANDS

13. LUTTER EN AMONT CONTRE LE SURENDETTEMENT PAR UNE MEILLEURE GESTION DU CREDIT

13.1 AMELIORER L'EDUCATION ET L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

13.2 RENFORCER LA RESPONSABILITE DES PARTIES

14. ADAPTER LE DROIT EN CONTINU ET RENFORCER LES LIENS AVEC LA RECHERCHE

14.1 METTRE EN PLACE UNE COMMISSION D'EVALUATION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

14.2 STIMULER LA RECHERCHE, EN PARTICULIER COMPARATIVE, POUR MIEUX ORIENTER LES DECISIONS DU POLITIQUE

14.3 TRANSPOSER LES DIRECTIVES DANS DES DELAIS PLUS RAISONNABLES

PLAN D'ACTION PROPOSE

ANNEXES

LES OBJECTIFS DE LA MISSION

Partant du constat que le consommateur est un acteur majeur de la croissance, **le Premier Ministre a confié à une mission parlementaire** placée auprès du secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, **le soin d'analyser et de formuler des propositions susceptibles d'améliorer la situation des consommateurs** à partir d'un diagnostic fondé sur l'examen de l'adéquation entre l'existant et les besoins de ces derniers.

La lettre de mission demandait d'aborder plus spécialement trois points, même si beaucoup d'autres questions ont été évoquées, ne serait-ce que de façon incidente :

- **L'information** aujourd'hui dispensée aux consommateurs pour éclairer leurs choix, et plus particulièrement sa lisibilité et son accessibilité ;
- **La représentation de leurs intérêts** à travers l'étude des divers organismes publics et associatifs qui y contribuent ;
- **La protection dont ils disposent** et les modes de règlement des litiges qui leur sont aujourd'hui ouverts, tant juridictionnels que non juridictionnels.

Afin d'ouvrir le plus largement possible le champ des interrogations et des propositions de réforme envisageables, **la mission a par ailleurs procédé à un examen comparatif fondé sur des expériences étrangères** assez nombreuses pour recouvrir largement la gamme des approches.

LA METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

1. LE CHAMP DES INVESTIGATIONS

Pour procéder à son étude, la mission a d'abord délimité le périmètre de ses investigations afin d'éviter le risque de l'éparpillement.

- s'agissant du premier champ, **l'enquête ne s'est pas limitée à la notion d'information au sens strict**. Les premiers travaux ont en effet montré que cette question était indissociable de celle de **l'éducation du consommateur**. Cette dimension **a de ce fait été abordée avec l'ensemble des interlocuteurs** de la mission lors des entretiens tant nationaux qu'étrangers.
- **En ce qui concerne la notion de représentation, la mission s'est efforcée d'examiner**, par rapport aux objectifs qui peuvent leur être assignables dans la perspective du consommateur, à la fois **les modes d'organisation et de fonctionnement et le degré de pertinence** :
 - **du système associatif** en prenant en compte non seulement les **échelons nationaux mais aussi locaux des associations agréées** et en intégrant au champ de l'étude diverses **associations qui ne bénéficient pas à ce jour de l'agrément**, soit parce qu'elles ne remplissent pas les conditions qui régissent son obtention, soit parce qu'elles ne l'ont pas sollicité ;
 - **du dispositif institutionnel** touchant à un titre ou à un autre au consommateur. Ceci a conduit à l'étude, sous l'angle de la problématique initialement définie, des nombreuses structures publiques ou para-publiques directement concernées. D'abord la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F), que ce soit à l'échelle de l'administration centrale ou des moyens déconcentrés. L'Institut national de la consommation (I.N.C) ensuite. Enfin, divers organes qui concourent à un titre ou à un autre à la prise en compte du consommateur dans la politique des pouvoirs publics : protection physique à travers l'étude de la Commission de la sécurité des consommateurs (C.S.C) ; garanties juridiques via l'analyse des travaux de la Commission des clauses abusives (C.C.A)...
- **Pour ce qui touche enfin à la protection** du consommateur au sens juridique, éclairée par des professionnels du droit et de la Justice, **la mission s'est attachée à engager une réflexion sur les modes de règlement des litiges**, qu'il s'agisse de leur **traitement judiciaire ou** du développement des **modes alternatifs** que constituent la conciliation, la médiation et l'arbitrage.

2. LA METHODE D'ENQUETE UTILISEE

Pour rassembler et traiter les matériaux nécessaires à l'élaboration du rapport, la mission a procédé à quatre séries de travaux :

- **de nombreuses auditions** permettant d'entendre toutes les parties ;
- **des enquêtes de terrain** en France ;
- **une série de comparaisons internationales** par des enquêtes sur place ;
- **l'étude de documents** écrits et de sites Internet spécialisés ;

2.1 DES AUDITIONS DE PERSONNALITES

La mission s'est efforcée de rencontrer toutes les parties intéressées au débat (voir en annexe la liste complète des auditions conduites), certains interlocuteurs ayant même fait l'objet de plus d'un entretien. Parmi toutes les personnalités sollicitées, ont été mis à contribution et le plus souvent directement auditionnés :

- **Un ancien ministre en charge de la consommation, pilier du consumérisme français**
 - Madame SCRIVENER qui fut le premier Secrétaire d'Etat en charge de ces questions et à qui il revient d'avoir posé des jalons législatifs importants et jeté les fondements d'un traitement simplifié des litiges avec la création des boîtes postales 5000 notamment ;
- **Les représentants des organismes publics entrant dans le champ de l'étude**
 - le Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et les responsables administratifs de ses services plus spécialement en charge des relations avec les associations de consommateurs et le Conseil national de la consommation; il faut y ajouter les représentants du personnel de la DGCCRF ;
 - le Président du conseil d'administration et la Directrice de l'Institut national de la consommation, ainsi que la rédactrice en chef de « 60 millions de consommateurs » ;
 - la Présidente de la Commission de la sécurité des consommateurs ;
 - le Président et le Secrétaire général de la Commission des clauses abusives ;
- **Les responsables associatifs nationaux**
 - les responsables des 18 associations nationales de consommateurs agréées ont été entendus par la mission ;
 - celle-ci a en outre rencontré les responsables nationaux d'associations nationales sectorielles qui ne bénéficient pas de l'agrément, et plus particulièrement l'association des usagers des banques ainsi que l'association des usagers du téléphone...

- **Les représentants des professionnels**

- la mission a parallèlement reçu les représentants de tous les secteurs professionnels représentés au Conseil national de la consommation ;
- elle a complété son information grâce au concours d'autres professionnels, dont certains distributeurs tels que Monsieur Michel Edouard LECLERC ;

- **Des professionnels du droit**

Afin d'analyser les aspects juridiques, la mission a sollicité les avis autorisés de divers représentants du monde du droit.

- Le Premier Président de la Cour de Cassation qui a accepté de faire bénéficier la mission de son expérience irremplaçable et de ses conseils, notamment dans le domaine des règlements alternatifs des litiges.
- des Professeurs des Universités : la mission a notamment sollicité le Professeur CALAIS-AULOY, spécialiste éminent du droit de la consommation à qui avait été confiée en 1990 la mission de préparation de la codification du droit de la consommation. De même, la mission a recueilli les avis du Centre du droit de la consommation de Montpellier rassemblés par le Professeur H. TEMPLE ;
- la mission a parallèlement auditionné des magistrats ; notamment MM. BIARDEAUD et FLORES, spécialistes des questions de protection du consommateur, ainsi que M. E. CAMOUS, magistrat auteur d'une thèse sur les modes alternatifs de règlement des litiges ;
- enfin, la mission a entendu maître Jérôme FRANCK, avocat au barreau de Paris qui intervient régulièrement sur ces sujets.

- **Des experts représentant divers champs de compétence**

- Spécialistes d'instituts d'étude de l'opinion et sociologues: la mission a notamment entendu des responsables de la SOFRES, de la COFREMCA, le directeur du CREDOC, M. ROCHEFORT et Madame Brigitte LECH d'Euro-RSCG.
- Ont été également sollicités des journalistes de la presse écrite, de télévision et de radio, spécialisés dans les questions consuméristes.

- **Des représentants des institutions européennes ou d'organismes travaillant à l'échelle communautaire**

- Le Commissaire européen en charge de la consommation, M. David BYRNE, ainsi que son cabinet ;
- Le directeur du Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), M. Jim MURRAY ;
- la Secrétaire générale de l'Association européenne des consommateurs pour la normalisation (ANEC), Mme Gottlobe FABISCH ;
- le Président de l'Association européenne des consommateurs (AEC), M. Daniel TOURNEZ.

2.2 DES ENQUETES DE TERRAIN EN FRANCE

Pour compléter son information, la mission s'est rendue à plusieurs reprises sur le terrain afin d'examiner concrètement le fonctionnement d'un certain nombre d'organismes et pour rencontrer les responsables locaux, tant des services publics que des structures associatives. Ont ainsi fait l'objet de visites :

- Des services de la D.G.C.C.R.F. :
 - la Direction régionale de Rennes ;
 - la Direction départementale de Perpignan ;
 - la Direction départementale de la Haute-Marne ;
- Le CTRC de Rennes ;
- La Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes ;
- La Chambre de la consommation d'Alsace ;
- La Maison catalane de la consommation ;
- La commission de surendettement de Haute-Marne ;
- L'assemblée générale d'une association de Haute-Marne ;
- Le Comité départemental de la consommation de Haute-Marne.

2.3 DES COMPARAISONS ETRANGERES

Pour répondre à la demande formulée par la lettre de mission, **plusieurs systèmes étrangers ont enfin fait l'objet d'une étude particulière** sur place grâce aux programmes de rencontres organisés par l'intermédiaire de l'Institut national de la consommation, des ambassades et plus spécialement des missions économiques locales.

Les choix opérés ont été motivés par des considérations différentes portant soit sur une configuration générale, soit sur des aspects particuliers (tradition éprouvée de la médiation et de l'arbitrage, poids important ou non des associations, particularité d'un modèle très décentralisé, droit de la consommation accordant la primauté à la loi ou au contraire au contrat...).

Ces critères ont conduit à examiner plus spécialement neuf systèmes nationaux ou régionaux. Outre l'étude globale de leur dispositif, l'attention a été plus particulièrement centrée sur les points suivants :

- **Pour l'Europe du Sud :**
 - **Le Portugal** pour trois motifs essentiels : son Institut de la consommation, récent et particulièrement complet ; l'importance de son système d'information municipal des consommateurs et la généralisation réussie de l'arbitrage ;
 - **La Catalogne** pour l'examen des modes de fonctionnement d'un système très décentralisé ;
 - **La Cantabrique** pour l'importance accordée dans cette région espagnole à l'information du jeune consommateur (l'école européenne des consommateurs y est implantée).

- **Pour l'Europe du Nord :**

- **La Grande-Bretagne** pour la force de l'association « Consumer's affairs » et sa revue (« Which ») et la différence entre son système juridique et le modèle français de type romano-germanique ;
- **L'Allemagne** pour son dispositif associatif et sa structure exemplaire d'essais comparatifs ;
- **La Belgique** pour son dispositif associatif et plus spécialement le groupe « Tests-Achats » ;
- **La Finlande** pour l'expérience des Ombudsman et la vitalité des liens entre les pouvoirs publics et le monde universitaire.

- **Pour l'Amérique du Nord**

- **Le Canada et plus particulièrement la province du Québec** pour la cohérence du dispositif centré autour de l'Institut de protection du consommateur ;
- **Les Etats-Unis** le poids du mouvement consumériste et la prise en compte de la sécurité des consommateurs (La Commission de la sécurité des produits de la consommation : C.P.S.C).

2.4 UNE ETUDE DOCUMENTAIRE

- Pour ce qui concerne enfin l'étude documentaire, **la mission a analysé des rapports et des travaux de diverse nature** (notes de service, thèses et mémoires, articles de doctrine, documents d'information destinés au public...) émanant :
 - des instances européennes ;
 - des administrations intéressées, tant françaises qu'étrangères ;
 - des associations ;
 - d'instituts d'études et d'experts (juristes, sociologues, économistes de la consommation, spécialistes de la communication...) ;
- **La mission a par ailleurs étudié**, dans une perspective informative comparée pour en examiner la structure et le contenu, **de nombreux sites Internet** tant français qu'étrangers (voir liste en annexe)
 - d'organismes publics ;
 - de structures associatives ;
 - de centres d'expertise...

LE CONSTAT

LA CONSOMMATION : QUELQUES CHIFFRES CLES

- Le consommateur, moteur de la croissance

Globalement, **la consommation des ménages représente 54% du Produit intérieur brut** et, particulièrement en période de crise des investissements, elle constitue le moteur essentiel de la croissance. L'analyse pour les dix dernières années des variations du PIB et de la contribution de la consommation finale des ménages à sa croissance illustre bien cette part prépondérante :

Année	Variation du PIB en volume (en %)	Contribution de la consommation finale des ménages à la croissance du PIB (en %)
1992	+1,2	0,7
1993	-1,4	0,1
1994	+2,6	0,8
1995	+2,0	0,9
1996	+1,3	1,1
1997	+2,0	0,1
1998	+3,4	1,9
1999	+3,2	1,7
2000	+3,8	1,4
2001	+1,8	1,4 (prévision)

La consommation c'est aussi tous ces petits litiges de la vie quotidienne, arnaques de la consommation, problèmes de contrat, de résiliation d'assurances, de téléphone portable, de transparence des services des banques... **qui empoisonnent la vie et laissent trop souvent penser au consommateur qu'il est le pot de terre contre le pot de fer.**

- Les réclamations et litiges de la consommation

- **Le besoin des consommateurs** : si l'on prend comme référence le nombre de sollicitations de consommateurs auprès de la seule Chambre de la consommation d'Alsace, on peut estimer en extrapolant qu'environ **15 à 16% des ménages français** rencontrent au moins un problème de consommation par an qui se traduit soit par un besoin de renseignement, soit par une réclamation ou un litige. De fait, pour la seule Alsace, c'est près de 14 000 demandes qui ont été formulées à la Chambre de consommation de Strasbourg pour la seule année 2001 dont environ 1800 réclamations et litiges, ce qui représente 8% de la population (la proportion est sensiblement la même chaque année). Or, l'expérience montrant qu'environ un besoin sur deux seulement se manifeste, c'est effectivement 15% de la population qui sont concernés localement. Dans la mesure où l'on compte approximativement 16 millions de

familles selon les données de l'INSEE, une extrapolation aboutit à un total d'environ 2,4 millions de demandes potentielles pour la France entière.

- **Les litiges traités par la Justice.** Si l'on prend les données fournies par la Chancellerie, pour les années 1997 à 2001 inclus, **9500 condamnations relatives à la consommation et à la concurrence sont prononcées en moyenne chaque année** qui se répartissent comme suit :
 - 2000 sanctions pour fraudes et contrefaçons ;
 - 2500 pour manquements à la législation sur la concurrence et les prix (publicité mensongère, techniques de vente répréhensible, prix illicites...) ;
 - plus de 4000 contraventions de 5^e classe.

- **C'est aussi la question des accidents de la vie courante**

Plusieurs milliers d'accidents domestiques interviennent chaque année. Ils touchent en particulier :

- les personnes âgées (la chute étant la cause principale de mortalité avec près de 8000 décès) ;
- les enfants : 300 enfants de moins de 10 ans décèdent chaque année d'accidents domestiques.

- **C'est encore le sujet du crédit à la consommation et du surendettement**

place du crédit à la consommation¹

- Plus d'un ménage sur deux (52,7%) est endetté et 23,6% détiennent un crédit à la consommation ; 17,5% ont un crédit immobilier et 11,6% ont les deux ;
- L'encours moyen de crédit à la consommation par habitant s'élève à 1651 euros, soit 103 milliards d'euros d'encours par an en moyenne ;
- Sur ces 103 milliards de crédit à la consommation, plus de 20 milliards sont délivrés sur les lieux de vente.

Le surendettement

- 3,8% des français sont considérés comme surendettés et détiennent en moyenne 5 crédits à la consommation ;
- Les commissions de surendettement enregistrent chaque année plus de 140 000 dossiers nouveaux et l'on en recense au total de 450 000 à 500 000 ;
- 72% des intéressés disposent d'un revenu mensuel inférieur à 1500 euros ;
- 64% des surendettés le sont devenus à la suite d'un « accident de la vie » (chômage, maladie, divorce...) ;

¹ Données pour 2002. LSA n° 1813 du 8 mai 2003

- La question de l'engagement de nos concitoyens dans le mouvement consommériste:

Le nombre d'adhérents moyens aux associations de consommateurs²

	adhérents revendiqués	
	Directs	indirects*
ADEIC*	non communiqué	145 131
AFOC	730 000	
ALLDC	88 714	
ASSECO-CFDT	122 540	
CGL	28 500	
CLCV**	27 721	
CNAFAL	24 581	
CNAFC	35 000	
CNL	130 000	
CSF	18 720	
FAMILLES DE FRANCE	135 015	
FAMILLES RURALES	176 520	
FNAUT	32 095	
INDECOSA-CGT		630 361
ORGEKO	6 000	
UFC**	80 000	
UFCS	10 200	
UNAF	900 000	
Total	3.643.098	

* adhésion liée à l'adhésion auprès d'une autre structure

**adhésion auprès d'association strictement consommériste

- La consommation touche aussi à l'évolution de nos modes de vie

² Chiffres pour 2001 communiqués par la D.G.C.C.R.F.

- *la consommation des ménages a enregistré d'importants changements au cours des dernières décennies*

Cela tient d'abord au fait que depuis 1960, la dépense de consommation a été multipliée par 2,7 en monnaie constante et par 3,5 en volume ; en outre, elle a toujours été en progression d'une année sur l'autre. Une telle hausse a entraîné des mutations de grande ampleur au sein du budget des ménages. La part des dépenses traditionnelles consacrées aux besoins élémentaires (nourriture, habillement...) a ainsi fortement baissé au profit du logement, de la santé, de la communication, des loisirs et de la culture.

- Les quatre fonctions essentielles (se nourrir, s'habiller, se déplacer et équiper son logement) représentaient 61% de la consommation totale des ménages en 1960 pour 52% aujourd'hui. Hors logement, la baisse est encore plus spectaculaire (de 51% en 1960 à 33% en 2000).
- La part de l'alimentation et de l'habillement a été divisée par plus de deux : de 23,2% à 11,4% pour le premier poste ; de 9,7% à 4% pour le second.
- Les dépenses les plus dynamiques concernent les technologies de l'information et de la communication (TIC) qui augmentent à un rythme annuel moyen de 11,6% en volume. Elles expliquent plus de 30% de la hausse de la consommation des ménages sur les dix dernières années.
- La consommation de biens et services de santé a connu, elle aussi, une forte hausse : + 6,2% en moyenne annuelle en volume.
- Si la consommation continue de croître, un ralentissement est cependant très net : jusqu'en 1973 (premier choc pétrolier), l'augmentation annuelle en volume était de 5,3%. Elle n'atteignait plus que 2,6% entre 1973 et 1984 et ce ralentissement s'est encore accentué depuis : + 1,7% entre 1986 et 1993 ; + 1,9% depuis 1993.

- *le hard-discount se développe depuis quelques années de façon spectaculaire*

- Le « caddy » moyen s'élève à 19,7 euros dans le secteur du hard-discount et 20,2 euros dans les supermarchés et le cap des 3000 magasins a été franchi en 2002 ;
- on compte en 2003 plus de 15 millions de foyers clients : alors que la clientèle d'origine était essentiellement constituée de personnes à faibles revenus, un changement de profil se manifeste. Désormais, ce mode de distribution concerne de façon croissante une clientèle jeune et familiale ;
- la part de marché approche les 15% et la part des dépenses sur le budget alimentaire réalisées dans le hard-discount s'élève en 2002 à 18,6%.

- *Le développement de la consommation juvénile : l'argent de poche*

Les jeunes sont de plus en plus prescripteurs dans les dépenses courantes des ménages, certains experts estimant que **43% de la consommation des familles est sous l'influence des moins de 18 ans**. Si l'on globalise le montant des achats favorisés par les adolescents, on atteint ainsi le chiffre de 91,5 milliards d'euros. L'intérêt qui leur est porté par les

professionnels tient aussi au développement de leurs moyens financiers propres. L'argent de poche se banalise, les sommes augmentant avec l'âge et constituant une véritable masse de « mini-salaires ». Le pouvoir d'achat des jeunes a ainsi progressé de 35% depuis 5 ans, il est aujourd'hui estimé à 1,83 milliards d'euros pour les 7-12 ans et 3 milliards d'euros pour les 12-20 ans.

Argent de poche moyen par an³ :

- de 6 à 9 ans : 100 euros.
- de 10 à 11 ans : 117 euros.
- de 12 à 13 ans : 163 euros.
- de 14 à 16 ans : 225 euros.
- de 17 à 18 ans : 422 euros.

Détermination du montant de l'argent de poche :

- Dans 47% des cas, les parents déterminent les montants alloués sans en discuter avec les enfants.
- 41 % des parents calculent leur effort financier en discussion avec les enfants.
- l'avis des enfants est dominant dans près de 12 % des familles.

- L'accès à l'information par Internet

En avril 2003, le cap des 40% de français de plus de 11 ans s'étant connectés à Internet, soit 20, 4 millions de personnes, a été franchi pour la première fois.

On reste cependant loin encore des taux d'équipements et d'utilisation d'Internet d'autres pays. Au Canada par exemple, le taux d'équipement informatique est d'environ 60% (plus de 50% pour le Québec) et le taux de connexion y est régulièrement supérieurement à 40% (33% au Québec). En Finlande le taux de connexion est encore plus élevé (supérieur à 60%).

- Vers une consommation éthique ?

38% des consommateurs déclarent tenir compte des engagements de citoyenneté des entreprises lorsqu'ils achètent un produit industriel, le travail des enfants constitue la première cause mobilisatrice des consommateurs. De même, 52% des français se disent prêts à payer un produit 5% plus cher pour obtenir des engagements de citoyenneté de la part des entreprises.

³ Chiffres de 2002.

CONSOMMATION ET CONSOMMATEURS LES EVOLUTIONS LES PLUS SIGNIFICATIVES

Pour un observateur extérieur, le paysage consumériste français présente un aspect contrasté, mêlant étroitement **des atouts** manifestes qui constituent autant de points forts **et d'incontestables faiblesses** auxquelles il convient de remédier en franchissant de nouvelles étapes.

De ce fait, **le dispositif national apparaît dans le même temps largement en avance sur beaucoup** d'autres Etats de la sphère européenne, ou plus largement du monde occidental **et, sur nombre de points, en deçà des résultats obtenus par nombre de nos partenaires.**

1. UN CONTEXTE COMPLEXE ET FRAGMENTE ; UN EQUILIBRE FRAGILE

1.1 UN CONTEXTE CONSUMERISTE COMPLEXE ET PLUS FRAGMENTE QUE NAGUERE.

L'univers de la consommation est devenu plus difficile à déchiffrer et dans le même temps plus fragmenté que naguère, les consommateurs ne constituant plus un groupe homogène dans ses attentes et ses réactions. En cela il ne fait que traduire les tendances socioculturelles françaises, qui comme la plupart des sociétés occidentales, s'avère moins monolithique et traversée par l'inquiétude.

Les réformes envisageables doivent donc tenir compte de cet univers nouveau.

1.1.1 Rétablir une société de confiance

C'est l'inquiétude et le manque de confiance que révèlent clairement toutes les études portant sur la société française en général et plus spécifiquement sur le monde de la consommation.

Cette inquiétude ne fait que traduire dans le domaine de la consommation une attitude globale qui se manifeste en particulier par le **refus du risque** et l'invocation de plus en plus pressante du **principe de précaution**.

En ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, les consommateurs témoignent désormais d'une **méfiance spontanée à l'égard de tout discours émanant des institutions**, à l'exception notable des associations, comme on le verra plus loin. Cette attitude s'inscrit dans le cadre traditionnel de défiance envers les professionnels mais elle ajoute à cette dimension une **perte évidente de crédibilité des instances publiques** liée plus spécialement aux diverses crises sanitaires qui ont largement entamé la crédibilité des discours institutionnels depuis 1986. C'est ce que mettent bien en évidence les études consacrées depuis plus de 20 ans maintenant à l'analyse des valeurs des français.

Ceci constitue un fait nouveau qui témoigne de la crise de légitimité de tous les dispositifs institutionnels. Alors que le consommateur, comme le citoyen, se soumettait naguère à des

codes et à des règles qu'il devait d'ailleurs chercher lui-même, il veut désormais que ces données lui soient fournies, estimant anormal de devoir faire l'effort d'une telle recherche. On relève par ailleurs un paradoxe: il exige des informations fiables alors que dans le même temps, il est peu fondé à accorder crédit à celles qui lui sont fournies. Selon certaines études récentes cette méfiance est particulièrement sensible chez les femmes de 39 à 45 ans qui sont justement les principales consommatrices.

Ce phénomène, bien analysé depuis un peu plus d'une décennie, pose des problèmes majeurs dans la mesure où il porte atteinte à la confiance sans laquelle il ne peut y avoir de relations saines entre les citoyens et les pouvoirs publics d'une part et avec les professionnels d'autre part.

Une telle situation ne peut perdurer car, indépendamment de ses effets sociaux globaux, elle ruine les principes sur lesquels reposent à la fois le commerce et l'action des pouvoirs publics.

Il est donc impératif de rassurer les consommateurs et de leur redonner confiance par des mesures appropriées qui répondent à la fois à leur souci de sécurité et aux impératifs de production et de commercialisation des entreprises.

Pour y faire face doivent être mis en œuvre des dispositifs renouvelés de protection capables de satisfaire les exigences latentes ou ouvertement exprimées par les citoyens-consommateurs **tout en permettant aux entreprises de poursuivre la recherche d'innovation sans tomber sous le coup de mises en cause excessives.**

1.1.2 Un équilibre à préserver pour créer les conditions d'une relation positive entre professionnels et consommateurs

La prise en compte de ce besoin de «rassurance» comme l'a qualifié R. Rochefort du CREDOC, doit en effet s'inscrire dans une réflexion qui préserve le nécessaire et délicat équilibre entre les attentes du consommateur et les contraintes des entreprises. En effet, ne pas assez tenir compte des unes et des autres ne pourrait que peser négativement sur une consommation dont dépend l'essentiel du taux de croissance.

Il importe donc, tout particulièrement en période de fragilisation du contexte économique, de veiller à ce que les réformes bénéficient au consommateur sans pénaliser les entreprises de façon indue. Délicate à élaborer, une telle perspective reste cependant possible dans la mesure où, du fait de l'évolution des visions réciproques, **consommateurs et entreprises apparaissent désormais unis par des rapports de complémentarité plus que de conflictualité. L'objectif est de cesser d'opposer protection du consommateur et liberté d'entreprendre.**

Comme l'ont montré les entretiens effectués tout au long de la mission, une telle issue apparaît d'autant plus envisageable que **la relation entre consommateurs et professionnels peut s'inscrire dans un système de «gagnant-gagnant» à condition que soient respectées des règles clairement définies au préalable.**

1.2 LA DIVERSIFICATION DES MODES DE CONSOMMATION TRADUIT DES ATTENTES ET DES BESOINS DIFFERENTS DES CONSOMMATEURS

1.2.1 Une individualisation croissante de la consommation

- Le passage à des pratiques consuméristes très personnalisées ou de groupes spécifiques

L'individualisation des comportements constitue un phénomène désormais bien analysé sociologiquement, qui trouve aussi matière à s'exprimer dans le domaine de la consommation. Cette mutation impose aux entreprises (qui dans le même temps encouragent ce mouvement pour développer les ventes) des efforts permanents pour permettre à chacun de témoigner de sa personnalité à travers ses actes d'achats. C'est ainsi qu'à la suite de ce que l'on a appelé le « sur-mesure de masse », se développent par exemple les produits « transformables ». Par l'adjonction à un produit similaire, de parties adaptables diverses, ces derniers permettent au consommateur de se distinguer des autres. Le secteur de la chaussure, celui de la lingerie⁴, mais plus encore celui de la téléphonie mobile avec le système des façades interchangeables, constituent de bons exemples de ce phénomène. D'une façon générale, une étude récente⁵ a montré que dans 19% des cas la motivation d'achat va vers les produits qui permettent de personnaliser et que pour 19% elle dépend aussi du caractère sur mesure du produit.

Pour des raisons différentes, **on note des exigences croissantes émanant de groupes spécifiques**. Il s'agit notamment d'attentes liées à des questions de santé. C'est par exemple le cas des associations rassemblant des personnes souffrant d'allergies alimentaires et qui formulent des exigences particulières en matière d'étiquetage alimentaire. C'est aussi le cas, dans un tout autre registre de consommations de type « ethnique » qui renvoient notamment à des pratiques alimentaires dictées par des considérations religieuses que les professionnels prennent de plus en plus en considération compte tenu de leur poids dans les consommateurs et de la concurrence entre eux.

- Cette diversification des types de consommation contribue à rendre le paysage consumériste particulièrement complexe

En effet, se mêlent en outre aux motivations d'achat traditionnelles essentiellement fondées sur des bases économiques⁶ des considérations politico-éthiques qui dévoilent des préoccupations particulières liées notamment à la recherche de sens. C'est ce qui explique pour une large part l'importance prise – au moins dans le discours – par la consommation éthique et surtout par la recherche d'une

⁴ La marque de lingerie « Scandale » commercialise ainsi une ligne de dessous prêts à teindre pour permettre une personnalisation plus poussée.

⁵ L'Observateur Cetelem 2003

⁶ Ceci même si les sociologues ont mis depuis longtemps déjà en évidence des comportements dictés par des considérations qui échappent à la rationalité théorique de l' Homo oeconomicus. On peut penser en particulier aux consommations à visée ostentatoire exposées par T. Veblen dans son ouvrage sur la *Théorie de la classe de loisirs*.

consommation durable conforme aux visées écologiques. La multiplication des références à ces concepts doit cependant être envisagée avec prudence. Ne serait-ce qu'en raison de leur faible poids dans la consommation courante. Cependant, même si les effets rhétoriques l'emportent aujourd'hui sur les pratiques, il s'agit là de références fortes qui ne peuvent plus être ignorées des professionnels.

1.2.2 Une différenciation sociale croissante des besoins

Outre cette évolution générale qui rend plus complexe la tâche des fabricants, plusieurs autres phénomènes interviennent qui font émerger des problématiques différentes selon les groupes concernés. Il s'agit notamment de la part croissante prise par la consommation des seniors, du développement d'une consommation spécifique des jeunes et enfin du maintien d'une fracture sociale qui se répercute nécessairement sur les modes de consommation.

- C'est d'abord la forte croissance démographique des plus âgés qui va nécessairement modifier les attentes en matière de consommation

La part des plus de 60 ans représente déjà plus de 21% et en 2010 la tranche des 60-74 ans devrait avoisiner les 7,7 millions de personnes tandis que les 50-59 ans seront près de 8 millions. Or, **ces seniors disposent aujourd'hui d'un pouvoir d'achat supérieur de 30% en moyenne à celui des moins de 50 ans.**

Mais même s'ils ne se sentent pas vieux⁷ et s'ils disposent à la fois de temps et d'argent, ils présentent des caractéristiques propres qui ne peuvent qu'influencer leur consommation : **dès 50 ans, une baisse de la vue est sensible chez 82%** d'entre eux tandis que 75% enregistrent une diminution de leur force physique. Ceci a par exemple des incidences sur leur capacité à lire les étiquetages ou à s'accommoder des systèmes de fermeture de nombreux produits et impose leur prise en compte de la part des professionnels. De même, **les seniors sont plus attentifs à la qualité de l'alimentation.**

Ces données vont nécessairement contribuer à accroître le sentiment d'inquiétude et générer des besoins nouveaux, en particulier pour ce qui concerne les modes d'information et de sécurisation des produits et des services.

- Le développement d'une consommation de plus en plus précoce est patent

Si **les jeunes sont depuis les Trente glorieuses des prescripteurs importants**, des mutations notables qui modifient sensiblement les comportements sont intervenues au cours des vingt dernières années. Dans le modèle consumériste traditionnel les adultes conservaient la décision en matière d'achats. Ce modèle a été rendu largement obsolète du fait de l'autonomie croissante dont jouissent les adolescents qui en a fait de véritables consommateurs. Les jeunes exercent désormais une grande influence sur leurs parents en matière de consommation, d'où les nombreuses campagnes de marketing ciblées les concernant. L'importance du phénomène a été renforcée par l'accroissement notable des sommes moyennes confiées au titre de l'« argent de poche » (et à des enfants de plus en plus jeunes) ainsi qu'au

⁷ Les enquêtes montrent que la perception sociale de la vieillesse est désormais fixée à 75 ans.

développement de nombreux services qui leur sont directement destinés, en particulier dans le domaine bancaire avec la création de cartes de crédit qui leur sont spécialement dédiées. Censés les initier à la gestion de leurs futurs comptes, ces dispositifs révèlent dans nombre de cas les carences qui subsistent en matière d'éducation du consommateur et plaident en faveur de dispositions renforcées en ce domaine.

- Les effets de l'exclusion sur la consommation

Il faut enfin tenir compte des effets d'exclusion socio-économique qui frappent encore une part notable de la population : chômeurs, smicards – 1 salarié sur 8 -, travailleurs précaires et à temps partiel... Il faut y être particulièrement attentif à la fois pour éviter le développement excessif d'une consommation à deux vitesses et pour ne pas voir les mesures d'information et d'éducation du consommateur échouer faute d'avoir été bien adaptées aux attentes et aux possibilités de ces personnes.

- **Le risque d'une aggravation d'une consommation à deux vitesses reste présent**, comme l'ont signalé lors des auditions non seulement des associatifs mais aussi des professionnels. De fait, la diversification quantitative très importante des produits disponibles dans les linéaires au cours des dernières années est partiellement trompeuse car la multiplication des références ne se traduit pas par un accroissement réel des choix pour toutes les catégories de la population. Nombre de produits nouveaux porteurs d'innovations, y compris dans le domaine alimentaire, conduisent en effet à tirer les prix vers le haut et imposent de ce fait aux populations les plus démunies de limiter leur consommation à des produits de base. Or, souvent, ces derniers ne présentent pas les mêmes qualités réelles ou supposées et surtout ne permettent pas de diversifier suffisamment une alimentation qui se limite fréquemment à l'usage de quelques produits essentiels. Dans le domaine des produits non alimentaires les mêmes effets peuvent avoir des conséquences plus graves en mettant en cause la sécurité des personnes ou en prohibant l'acquisition des produits les plus sécurisés de la part des catégories sociales les plus démunies. C'est notamment le cas des équipements de cuisine tels que les cuisinières ou les fours à porte froide. Particulièrement bien adaptés à la sécurité des jeunes enfants, ils restent financièrement inaccessibles à beaucoup. **L'innovation se paie et par définition est donc moins accessible aux exclus.**
- **Ce phénomène doit être bien pris en compte** pour ce qui concerne les dispositions à mettre en place dans le domaine de l'information et l'éducation du consommateur. A défaut, nombre de propositions seraient conduites à l'échec dès lors qu'elles ne pourraient être comprises de leurs destinataires. D'autant que ceux-ci sont particulièrement difficiles à atteindre puisqu'ils demeurent largement à l'écart des canaux d'information habituels. Si l'on s'en tient aux données chiffrées concernant la pauvreté, c'est entre 11% et 20% de la population qui sont ici concernés. Le développement initial rapide et important du « hard discount » constitue sans doute un révélateur de la difficulté d'une fraction importante de la population à satisfaire ses besoins en produits de consommation courante.

FORCES ET FAIBLESSES DU CONSUMERISME FRANÇAIS

2. TROIS POINTS FORTS A VALORISER

2.1 LA FORCE DU DROIT

Bien que des progrès soient éminemment souhaitables, il convient d'abord de rappeler que **le consommateur français**, par rapport à la plupart de ses homologues étrangers, **bénéficie en matière juridique et institutionnelle d'une situation très positive du fait de la conjonction de trois éléments** :

- **Un droit plus cohérent et plus protecteur que la moyenne du fait de l'existence d'un Code de la consommation**

La France jouit aujourd'hui d'un droit particulièrement protecteur ; sans doute le plus protecteur de l'Union européenne, même s'il peut encore être amélioré, notamment dans le domaine des contrats.

Parmi les pays visités, **elle est en effet la seule à avoir adopté un véritable Code de la consommation**. En Amérique du Nord, le Canada à l'échelle fédérale ou le Québec, qui dispose pourtant d'un droit plus avancé que la plupart des autres provinces, appuient le droit de la consommation sur des lois particulières. Il en va de même aux Etats-Unis. Au sein de l'Union européenne, une situation comparable prévaut dans la plupart des Etats, même si un effort est en cours de réalisation pour mettre en place un véritable code de la consommation, comme c'est actuellement le cas en Grande-Bretagne.

A la différence de ces dispositifs, le Code de la consommation français présente des caractères qui lui confèrent une portée plus importante. En particulier les règles couvrent un champ plus large que dans de nombreux autres Etats.

- **Un dispositif institutionnel qui ne laisse pas de secteurs hors du champ de la régulation publique**

La France a mis en place au cours du temps **un panel d'outils d'intervention et de régulation** qui recouvrent l'ensemble des dimensions de la consommation. Il s'agit pour l'essentiel :

- D'**une administration régalienne** dotée d'importants pouvoirs de protection, de réglementation et de police : la D.G.C.C.R.F. et ses échelons locaux, présente dans toutes les régions et les départements et disposant de laboratoires propres ;
- **Des instances de protection du consommateur spécialisées**, qu'il s'agisse de sa sécurité physique (Commission de la Sécurité des Consommateurs), de sa sécurité juridique (Commission des Clauses Abusives) ou financière (Conseil de la concurrence) ;

- **Des lieux de concertation multiples** (CNC, Conseil national du crédit, Conseil national de l'alimentation...) ;
- D'**un l'Institut national de la consommation** qui, en dépit des rapports pourtant très critiques dont il a fait l'objet au cours des dernières années, conserve une réelle notoriété dans le public en dépit de ses difficultés de fonctionnement ;
- **D'instruments d'analyse du risque** tels que les agences spécialisées mises en place depuis la loi de juillet 2001 : AFSSA, AFSAPS, AFSEE...

- **Un système judiciaire qui offre de solides garanties de principe**

Enfin, les consommateurs nationaux bénéficient d'un système judiciaire qui, malgré ses imperfections et ses lacunes, est censé leur assurer la bonne application des règles du Code de la consommation et la protection de leurs droits.

- De fait, **à la différence du système anglo-saxon**, en France **la loi** occupe toujours une place majeure et se présente comme la **garante de l'équilibre des droits entre les parties** et de leur respect ;
- En outre, **des possibilités importantes de mise en jeu de la responsabilité des professionnels** sont en effet possibles en cas de litige via l'action civile ou pénale ;
- Enfin, **l'accès à la Justice est ouvert à tous** par l'aide judiciaire.

2.2 UNE REELLE CAPACITE D'EXPERTISE DE LA PART DE TOUS LES ACTEURS.

Les auditions effectuées au cours de la mission ont aussi permis de constater qu'il existe **une véritable capacité d'expertise** de la part de l'ensemble des acteurs de la consommation. Cette compétence souvent enviée à l'étranger est présente dans de nombreuses structures. Il existe en France un authentique savoir-faire consommériste.

C'est vrai **des diverses administrations publiques** ; ça l'est aussi **des organismes professionnels**, tout comme **des associations de consommateurs**.

L'analyse comparée montre ainsi que les divers partenaires de la sphère consommériste nationale n'ont globalement pas à rougir par rapport à leurs homologues étrangers.

2.3 UNE SOLIDE CULTURE DE LA CONCERTATION

Enfin, le monde de la consommation apparaît moins conflictuel que dans un passé encore récent. Ceci tient à la conjonction de plusieurs causes.

- **A une attitude d'hostilité et de méfiance réciproque initiale a succédé un accord au moins implicite entre les associations et les organisations de consommateurs.** Globalement les uns et les autres considèrent aujourd'hui leurs rapports **sur le mode de la complémentarité** de leurs intérêts plus que sur celui d'une opposition de principe. Les entreprises en particulier s'accordent à reconnaître que **l'action consumériste peut constituer un facteur favorable à une saine concurrence** en sanctionnant les mauvais comportements.
- Sur un plan plus théorique, les travaux du prix Nobel d'économie John STIGLITZ montrant que le marché générerait des asymétries d'information contraires aux postulats du libéralisme (la libre circulation de l'information en particulier) ont permis de comprendre que **l'action en faveur de la défense du consommateur reste parfaitement compatible avec l'acceptation d'une économie de marché.**
- Enfin, **une certaine réhabilitation de l'image de l'entreprise** au cours des dernières années **n'y est peut être pas étrangère.**

Ceci a permis de développer une véritable culture du paritarisme et du dialogue social qui facilite les relations entre pouvoirs publics, professionnels et associations, **même si les avancées majeures en matière de protection sont souvent venues des pouvoirs publics.**

- **Le conseil national de la consommation**, par exemple, est **une institution unique en son genre**, inimaginable dans certains pays où la confrontation entre les parties fait loi.
Dans des pays comme les Etats Unis, le Canada ou la Grande Bretagne notamment, les rapports entre professionnels et consommateurs se déroulent plus couramment sur le mode de la confrontation que de la discussion dans la mesure où il n'existe pas d'instances réunissant les parties, comme c'est le cas au sein du Conseil national de la consommation. Du fait de la culture juridique locale, tout spécialement aux Etats-Unis, et en particulier de la place tenue dans le système de règlement des litiges par les avocats, les rapports sont beaucoup plus fréquemment judiciairisés, le procès suivi d'une négociation tenant le plus souvent lieu de discussion.
- **Ce paritarisme tient pour une large part à l'existence d'un véritable tissu associatif**, en dépit de ses vicissitudes, et à la volonté des associations de maintenir le dialogue avec les professionnels. Il s'agit là encore d'un point très positif à préserver dans la mesure où dans d'autres lieux comme les Etats-Unis, un tel dialogue est compromis par la crainte de voir de telles attitudes taxées de collusion.

3. CINQ FAIBLESSES A COMPENSER

3.1 UN EPARPILLEMENT INSTITUTIONNEL, SOURCE DE CONFUSION POUR LE CONSOMMATEUR

Le dispositif institutionnel conçu au fil du temps se veut complet mais pêche notamment par son manque de lisibilité pour le consommateur.

Fruit de décisions conçues souvent comme des réponses à des crises particulières, il est de ce fait complexe. Il doit donc être repensé pour être rendu à la fois plus accessible et plus opérationnel. Il doit en particulier mieux prendre en compte les niveaux locaux plus proches des consommateurs.

- **L'agencement des institutions publiques est à la fois trop complexe et trop centralisé**

- **le dispositif reste largement méconnu du consommateur** pour qui il a pourtant été conçu et apparaît illisible du fait de l'enchevêtrement des compétences ;
- **des chevauchements de compétences nuisibles à la rapidité et à l'efficacité des interventions conduisent au gaspillage** des moyens en permettant les doublons entre les services de la D.G.C.C.R.F. et ceux du ministère de l'Agriculture par exemple, ou entre la même D.G.C.C.R.F et la Commission de la sécurité des consommateurs ;
- **la centralisation enfin demeure excessive et ne fait pas assez confiance au principe de subsidiarité.** Les collectivités territoriales notamment devraient, comme dans de nombreux autres Etats, être plus impliquées, notamment pour ce qui concerne l'information du consommateur.

- **Un émiettement du mouvement consumériste**

Beaucoup dénoncent un éclatement du mouvement associatif fragmenté en pas moins de 18 associations nationales agréées (voir annexe n° 2) qui s'affaiblissent d'elles-mêmes par manque de cohérence. **Cet état de fait est largement responsable des insuffisances actuelles** évoquées par les interlocuteurs de la mission

- une **dilution des moyens disponibles** éclatés sur trop de structures ;
- **des dépenses indues** dans la mesure où l'on ne peut jouer sur les économies d'échelle ;
- **une perte de la capacité d'initiative et une insécurité juridique** paradoxale du consommateur ;
- Paradoxalement **une insécurité juridique du consommateur.**

Autrement dit, l'information existe mais elle n'est pas accessible au citoyen de base.

3.2 UN PARITARISME QUI NE DEBOUCHE PAS SUR DES RESULTATS ASSEZ CONCRETS

Si le dialogue fonctionne, beaucoup regrettent qu'il ne débouche pas toujours sur des résultats suffisamment tangibles (en particulier le CNC devrait pouvoir

être rendu plus opérationnel). Ceci peut contribuer à démotiver les diverses parties représentées qui peuvent craindre de servir d'alibi.

3.3 UNE INSUFFISANTE CULTURE DE LA PREVENTION ET DE L'EDUCATION DU CONSOMMATEUR

- Renforcer la prévention

Ce thème constitue pour tous les spécialistes entendus une approche à privilégier ; ne serait-ce que pour éviter les très nombreux accidents de la vie courante (près de 20 000 décès, toutes causes confondues), **la France demeure rétive à une telle approche et reste trop orientée vers la réparation des dommages**. Le cas de la sécurité des produits et des services constitue un exemple frappant : la France ne dispose plus à ce jour de dispositif de recensement statistique digne de ce nom permettant de quantifier correctement les accidents de la consommation et d'en identifier les causes. Or, les chiffres disponibles montrent que produits et services provoquent, du fait de leur utilisation, plusieurs milliers de victimes chaque année. Si une part de ces accidents peut être évitée par des mesures appropriées (comme l'obligation législative récente de sécuriser les piscines privées), ce n'est toujours pas le cas de beaucoup alors qu'une prévention correctement organisée et reposant notamment sur la mise en place de circuits d'information adaptés serait sans doute efficace.

- Développer l'éducation à la consommation

Une véritable éducation à la consommation, pourtant mise en place par d'autres Etats (comme l'Espagne ou le Québec), **fait manifestement défaut alors qu'une consommation maîtrisée requiert justement des apprentissages spécifiques**. Les compétences aujourd'hui implicitement requises du consommateur sont en effet sans commune mesure avec celles des dernières décennies et il faut donc fournir à ce dernier les outils lui permettant d'évoluer le plus harmonieusement possible dans l'univers des produits et des services. **Ce besoin s'explique par trois causes principales.**

- **En premier lieu du fait de la part croissante de la technologie dans les produits**, qui présuppose des capacités de compréhension croissantes de la part des utilisateurs. De plus en plus de biens d'équipement ou de produits d'usage courant intègrent des innovations dont certaines ne sont pas sans danger pour un utilisateur non averti. On l'a bien vu par exemple avec les cires à épiler destinées à être réchauffées dans les fours à micro-ondes et qui ont occasionné de nombreuses brûlures. De même, de nombreux produits de bricolage naguère encore réservés à des usages professionnels et dont l'usage doit être très précautionneux du fait notamment de leur composition chimique ou de la difficulté de leur maniement sont désormais mis à la disposition du grand public. Des informations précises, voire des formations minimales constituent des préalables indispensables pour permettre des usages sécurisés.
- **En deuxième lieu par la diversification des réseaux internationaux du commerce** et plus généralement par la mondialisation qui conduisent à

l'apparition de nombreux produits nouveaux sur le marché. Or, cette diversification de l'offre impose des capacités de vigilance accrues du fait des caractéristiques de ces biens de consommation et de leur moindre capacité éventuelle à garantir la sécurité des consommateurs.

- **En dernier lieu par le développement des services**, en particulier dans les domaines de la banque et des assurances, mais aussi du fait des possibilités d'extension du commerce électronique et de la téléphonie mobile qui imposent de la part du consommateur des compétences nettement plus élevées que jadis. Le manque de connaissance et d'informations accessibles bride la liberté de choix du consommateur et lui rend trop souvent incompréhensible des contrats qui lui imposent cependant des obligations nombreuses.

3.4 DES MODES DE REPARATION DES DOMMAGES NON SATISFAISANTS POUR LE CONSOMMATEUR

- Le droit de la réparation doit être réformé

Bien que les procédés juridiques de protection des consommateurs, notamment de réparation des dommages, aient beaucoup évolué, **le droit de la réparation** reste peu satisfaisant sur plusieurs plans. De fait, la tradition juridique, confortée par nombre d'acteurs du système consumériste, **privilégie trop souvent encore la procédure juridictionnelle au détriment d'instruments tels que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage** au motif que seule l'intervention impartiale du juge garantirait pleinement les droits du consommateur. De ce fait, en dépit d'avancées significatives dans la mise en place de médiateurs - mais dont on verra qu'elle doit être envisagée avec prudence - la France use encore trop souvent de l'approche judiciaire et souffre d'une insuffisante culture de la pratique des modes alternatifs de règlement des litiges. Ceux-ci sont pourtant déjà utilisés par beaucoup d'autres Etats et les instances européennes souhaitent les voir se développer compte tenu de leurs avantages pour les consommateurs.

- La Justice ne peut apporter seule toutes les réponses adéquates

Une approche favorable au « tout juridictionnel » pourrait effectivement se concevoir si l'appareil de la Justice était réellement en mesure de dire le droit dans des conditions satisfaisantes. Or, tel n'est pas le cas : les maux dont souffre la Justice, et qui sont désormais bien connus, valent aussi pour le contentieux de la consommation. Si elle n'est pas aussi coûteuse que le craignent souvent les plaignants, en revanche elle reste peu adaptée aux nombreux litiges portant sur des sommes faibles. On ne va pas au tribunal pour un litige de 100 euros avec son garagiste. Elle est en tout état de cause trop lente et souvent trop complexe pour satisfaire les attentes d'un consommateur moderne. Enfin, elle continue à impressionner suffisamment pour que nombre de français n'aient nulle envie d'être mis en présence d'un juge.

En outre, si les règles civiles et pénales permettent en principe de sanctionner les actes contraires au droit, certains types d'intérêts ne sont pas pour autant bien

défendus aujourd'hui. Il est dès lors nécessaire que la France s'engage dans un mouvement assez général en faveur d'une meilleure défense de l'intérêt collectif.

3.5 UNE TROP FAIBLE VISIBILITE INSTITUTIONNELLE DE LA PRISE EN COMPTE DU CONSOMMATEUR ET UNE INSUFFISANTE PRESENCE A BRUXELLES

- Au cœur de la vie quotidienne, la consommation n'est pas assez présente lors des échéances politiques

Cette thématique n'apparaît trop souvent que sous l'angle de crises qui contribuent à alimenter les inquiétudes des consommateurs. De ce fait, la confiance est chaque fois ébréchée et la parole publique y perd en crédibilité. Une telle situation n'est d'ailleurs pas propre à la France. L'examen des thèmes de campagnes lors des dernières grandes élections nationales, que ce soit en Italie, en Espagne ou en Grande-Bretagne montre qu'il en va de même. Quelques exceptions peuvent être notées aux Etats-Unis, mais elles demeurent circonscrites aux campagnes locales de quelques personnalités du Congrès sans que l'on puisse noter un mouvement général. En Allemagne, le thème de la consommation est actuellement plus présent mais cela tient sans doute à la crise économique que traverse le pays. Enfin, parmi les pays étrangers ayant fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'étude, peut être est-ce la Finlande qui se distingue sur ce sujet. Mais d'une façon générale, le bilan est sur ce plan bien maigre. Si l'on veut lutter contre ces effets, il faut que la consommation soit politiquement mieux identifiable qu'elle ne l'est aujourd'hui.

- La France ne valorise pas assez sa position au niveau communautaire

Alors qu'elle dispose d'un droit de la consommation largement en avance par rapport aux autres Etats membres de l'Union européenne, elle ne valorise pas assez sa position. De ce fait, le niveau de protection juridique dont bénéficient les consommateurs français pourrait être mis en péril dans l'avenir du fait de l'incapacité française à être suffisamment présente à Bruxelles et à peser sur les décisions communautaires dans ce domaine. Tant en ce qui concerne les postes de décision que le contenu des directives communautaires, on note en effet une évidente sur-représentation britannique appuyée par les Etats d'Europe du Nord, qui résulte d'un intense travail de lobbying. Ce dernier se traduit par une autorité de fait sur la plupart des lieux de responsabilité et la préparation de textes qui, dans nombre de cas, risquent de tirer vers le bas le niveau de protection juridique aujourd'hui en vigueur. Si l'on veut que l'harmonisation des règles ne se traduise pas ici par une perte des garanties acquises à l'échelle nationale, des efforts doivent donc être entrepris par l'ensemble des acteurs : administrations publiques, mais aussi organisations professionnelles et associations de consommateurs.

Il faut donc d'une part renforcer les capacités d'intervention au niveau communautaire des associations de consommateurs tout en renforçant celle de l'administration et d'autre part créer les conditions permettant aux divers acteurs nationaux du monde de la consommation de s'exprimer d'une voix unitaire sur la scène européenne.

PASSER A LA CONSO CONFIANCE

LES REPONSES A APPORTER

AMELIORER L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

Le consommateur a besoin, aujourd'hui plus qu'hier, **d'être correctement informé**, de connaître les organismes chargés de lui rendre des services et de savoir comment les actionner. **Or il est trop souvent désemparé face à un système qu'il juge trop peu lisible et manquant d'efficacité.**

Afin de remédier à cette situation, **la mission propose quatre mesures**

- **création d'un Office national de protection du consommateur** doté de larges compétences, à l'image de ce qui existe dans d'autres pays et jouant un rôle de pivot (mesure n° 1) ;
- **mise en place au sein de cet Office d'une Fondation pour l'information et l'éducation** du consommateur (mesure n° 2) ;
- **décentralisation de l'action par la création de Chambres régionales de la consommation** (mesure n° 3) ;
- **amélioration de l'information du consommateur par des dispositions portant à la fois sur le droit des contrats et sur l'étiquetage** des produits (mesure n° 4).

1. CREER « FRANCE CONSOMMATEUR », OFFICE NATIONAL DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

1.1 LES INSTITUTIONS ACTUELLES NE REPONDENT PAS CORRECTEMENT AUX BESOINS DES CONSOMMATEURS.

L'étude du schéma institutionnel actuel fait ressortir **deux difficultés** différentes mais étroitement imbriquées :

- d'une part **ce schéma est à la fois trop complexe et lacunaire pour satisfaire le consommateur** ;
- d'autre part, **l'Institut national de la consommation**, qui devrait jouer un rôle central, n'est plus réellement en mesure de le faire du fait des difficultés qu'il traverse et de son insuffisante adéquation aux besoins actuels.

1.1.1 Le dispositif institutionnel est à la fois complexe et lacunaire

- L'information, la représentation et la protection du consommateur relèvent aujourd'hui de la compétence d'organismes multiples

Cette situation résulte d'une histoire qui, selon un schéma habituel, a conduit à juxtaposer ou superposer des structures au fur et à mesure de la prise en compte de besoins nouveaux sans s'interroger régulièrement sur la pertinence de cette architecture. C'est ainsi qu'**à côté des services de l'actuelle D.G.C.C.R.F.**, et sans évoquer d'autres structures ministérielles pourtant concernées comme le ministère de l'Agriculture, celui de la Santé ou encore de l'environnement, coexistent dans le champ strict de la consommation **de nombreux organes dotés de compétences d'ampleur différente et relevant de statuts juridiques divers**. Pour ne prendre que quelques exemples, l'INC, dont les missions sont étendues, est aujourd'hui un établissement public industriel et commercial ; le Conseil national de la consommation est une instance consultative ; la Commission des clauses abusives dont le champ de compétence est borné à la seule analyse juridique de clauses contractuelles est une institution consultative qui ne peut être directement saisie par un consommateur ; quant à la Commission de la sécurité des consommateurs qui rend à la fois des avis, informe le consommateur et intervient dans le champ de la prévention, elle entre dans la catégorie des autorités administratives indépendantes et peut être directement saisie par n'importe quelle personne physique ou morale mais ses avis ne s'imposent pas. Enfin les associations jouent dans le domaine de l'information un rôle essentiel mais leur atomisation et leur prises de positions parfois contradictoires nuisent à l'intelligibilité de leur action.

Un tel ensemble est largement illisible pour le consommateur au service duquel il est pourtant placé. Dès lors, ce dernier est souvent bien en peine de savoir qui fait quoi.

- Ce dispositif demeure pourtant lacunaire

Complexe, ce système est paradoxalement incapable de répondre à l'ensemble des attentes et des besoins de consommateurs plus exigeants que naguère. Il manifeste ses insuffisances sur trois points au moins :

- **insuffisance des systèmes d'information** : inexistence d'un numéro d'appel unique comme cela existe déjà dans d'autres pays permettant au consommateur de disposer en n'importe quel lieu d'un mode d'accès rapide et fiable aux données nécessaires à son information ;
- **insuffisance des systèmes d'éducation** : pas d'organisation rationalisée des campagnes d'information et de prévention qui coexistent sans articulation suffisante entre elles ;
- **insuffisance des systèmes de prévention et de protection** : persistance de lacunes en dépit de la juxtaposition d'organes différents ; pas de médiateur national de la consommation...

1.1.2 L'Institut national de la consommation : une crise non résolue

- Une crise globale de l'institution

Créé en 1966, **l'Institut national de la consommation a été le fer de lance du consumérisme en France**. Il a contribué à développer une compétence française dans ce domaine et a "mis le pied à l'étrier" à de nombreuses associations. Il conserve un savoir-faire dans certains domaines (expertise, éducation par sa pédagogie, constitution d'un réseau international...) mais ses missions originelles sont aujourd'hui en décalage avec le paysage consumériste des années 2000. **Il souffre aujourd'hui de deux crises majeures** qui touchent à la fois son financement et plus globalement ses missions :

- **Une crise financière** dont l'Institut n'est d'ailleurs pas totalement responsable ;
- **Une crise de positionnement** dans la mesure où l'Institut est progressivement marginalisé dans deux domaines au moins : celui de la politique de la consommation, le rôle essentiel revenant à la D.G.C.C.R.F et celui de la vie du mouvement consommateur, les associations ayant vocation à être autonomes.

Les difficultés de fonctionnement de l'Institut, de même que la question de ses missions et de son positionnement, ont d'ailleurs été traitées à plusieurs reprises ces dernières années à l'occasion de rapports successifs:

- Rapport de la Cour des comptes portant sur les exercices de 1988 à 1995 ;
- Rapport en 1998 du groupe de travail sur l'avenir de l'INC sous la direction de M. ROCHEFORT ;
- Rapport d'inspection de l'Inspection générale des finances en 1999 ;
- La mission a eu par ailleurs connaissance d'une note sur l'état des lieux au 1^{er} novembre 2001, établie par le contrôleur d'Etat.

Il semble donc qu'il y ait une convergence de vue sur une nécessaire évolution de la mission et du format de l'INC.

Intégré à France Consommateur, l'INC peut, en constituant le noyau du nouveau dispositif, trouver les voies d'un renouveau tout en faisant bénéficier l'Office de ses compétences et de ses capacités d'expertise.

- Quel avenir pour « 60 millions de consommateurs » ?

Même si elle a un retentissement évident sur l'ensemble de l'Institut et constitue une source interne d'inquiétude vive, la question de **l'avenir du magazine qu'est « 60 millions de consommateurs » constitue une interrogation à part entière** qui doit être traitée comme telle.

Cette question se pose depuis plusieurs années et porte sur trois plans différents : le premier concerne la santé financière du magazine, le deuxième sur son

positionnement par rapport au magazine consumériste édité par l'association UFC-Que choisir ? et le troisième sur la légitimité même d'un journal de ce type.

- Sur le premier point, un même constat a été établi par tous ceux qui se sont penchés sur ce sujet : **le problème n'est pas tant la qualité intrinsèque de la publication que sa diffusion notablement insuffisante**, les ventes en kiosque ayant chuté et les abonnements étant moins nombreux que naguère en dépit des efforts certains de redynamisation. Dans le même temps, une large partie des moyens de l'Institut est consacrée au journal, ce qui obère les capacités d'intervention dans d'autres domaines en particulier le soutien technique aux associations. Le tout contribue à entretenir un climat de démobilisation préjudiciable au bon fonctionnement de l'Institut dans son ensemble.
- Sur le second point, les griefs formulés par certaines associations sont connus : elles **estiment être victime d'une concurrence déloyale** dans la mesure où l'Institut perçoit des subventions bien supérieures aux siennes et où elles contestent le financement d'un journal consumériste dans de telles conditions.
- **Enfin, certains ont fait valoir à l'occasion des auditions que l'INC avait été initialement conçu comme un support des activités associatives et non comme une entreprise éditoriale** et qu'il n'entre pas dans les missions de l'Etat de se muer en éditeur. Dans cette optique, il leur paraît nécessaire de revenir à ce qui serait l'esprit d'origine en valorisant la fonction de l'Institut comme centre de ressources. Une telle approche conduirait l'Institut à se désengager du domaine de l'édition qui n'apporte rien aux associations ; du moins pour ce qui concerne « 60 millions », personne ne remettant en cause l'utilité pour toutes les structures spécialisées dans le domaine de la consommation de la synthèse informative qu'est « INC Hebdo ».

Quelle que soit la réponse apportée à la seconde interrogation, **l'essentiel se résume en fait à la possibilité de faire vivre sur un même créneau deux magazines purement consommateurs**, qui ne font appel ni l'un ni l'autre à la publicité (ce qui accroît évidemment leurs difficultés de gestion) et dont les lignes éditoriales sont voisines. Les entretiens conduits par la mission à l'étranger font émerger deux données qui peuvent être utiles pour aborder ce délicat problème.

- Il apparaît d'abord que **la situation française** (un magazine adossé à un Institut public) **est aujourd'hui sans réel équivalent**. Partout ailleurs il n'existe en fait qu'un véritable magazine correspondant à ce que sont « 60 millions » ou « Que Choisir ? » et il est l'outil d'une association. Au Portugal, par exemple, la publication équivalente (qui relève du groupe Test-achats) est adossée à la principale organisation de consommateurs (DECO). En Grande-Bretagne, le magazine « Wich » est l'organe de l'association Consumer's affairs... Tous les interlocuteurs rencontrés ont par ailleurs exprimé la même idée : le marché est trop étroit pour assurer des débouchés suffisants à plus d'une publication de ce type, surtout sans apports publicitaires. Cette étroitesse tient à de multiples causes et en particulier au fait que tous les magazines généralistes consacrent désormais des articles à la consommation. Dès lors, l'achat d'un magazine spécifiquement dédié à ces sujets relève de circonstances souvent très particulières liées à de profonds enracinements historiques comme c'est le cas

en Allemagne de la publication du centre d'essais comparés (Stiftung Warentest).

- **La où la question de la coexistence de deux publications s'est posée** (au Danemark, mais aussi en Suède et en Norvège), il est intéressant de noter que **la solution retenue a été** la même. Au Danemark par exemple, où coexistaient une revue associative (à l'image de Que choisir ?) et une revue financée sur fonds publics, la question a été tranchée par le Parlement qui a décidé, pour des raisons d'efficacité globale, **de supprimer le magazine public** pour renforcer le magazine associatif.

Sur la base de ces données, **trois solutions**, déjà évoquées d'ailleurs par les rapports précités, s'offrent aux pouvoirs publics et il est indispensable qu'une réponse soit désormais rapidement apportée.

- **soit accepter de voir purement et simplement disparaître le journal, ce que certaines auditions ont évoqué.** C'est une solution radicale mais peu acceptable. Indépendamment de ses aspects humains, elle priverait la sphère consumériste d'un savoir-faire capitalisé et qui demeure précieux.
- **Soit conserver le magazine dans le cadre du nouvel Office national de protection des consommateurs.** Ce choix ne réglerait pas la question, même sous l'angle proposé par certains d'une « filialisation » qui permettrait au moins de séparer les comptes. Quel que soit le mécanisme retenu, il laisserait entière la problématique de deux journaux sur un même marché sans trancher de surcroît le différent portant sur les questions de concurrence.
- **Soit enfin céder le journal** à un groupe de presse en prenant soin de préserver son indépendance et sa ligne éditoriale. Compte tenu des éléments en notre possession **c'est la voie que préconise la mission.**

1.2 LES EXEMPLES ETRANGERS FONT RESSORTIR UN AUTRE MODELE D'ORGANISATION PLUS PERTINENT

Parmi les systèmes étrangers étudiés, trois constituent plus particulièrement des modèles de référence du fait de leur cohérence et de leur bonne adaptation aux besoins : l'Institut catalan de la consommation, l'Office de protection du Québec et l'Institut du consommateur du Portugal. Tous trois présentent en effet des caractéristiques qui apparaissent essentielles pour adapter l'offre institutionnelle à la demande des consommateurs.

1.2.1 Une approche globale des besoins des consommateurs

Dans les trois cas a été développée une architecture qui propose au consommateur une gamme très large de services. Ceci lui permet de disposer d'**un point unique d'entrée pour toute question relative à la consommation**, qu'il s'agisse d'une recherche d'informations, de données comparatives, de renseignements sur les organismes publics à même de l'aider ou enfin de dépôts de réclamations et de traitement de litiges.

- **L'Institut portugais rassemble** ainsi en son sein **de nombreuses structures aujourd'hui éclatées en France** : Commission de sécurité, Centre européen des consommateurs, service d'éducation des consommateurs... En outre, son portail Internet (voir la page d'accueil en annexe) particulièrement complet constitue un exemple à suivre.
- **De même, l'Institut catalan et plus encore l'Office de protection des consommateurs du Québec présentent eux aussi une palette extrêmement large d'informations et de services.** Au Québec par exemple, la « passerelle des informations » permet à un consommateur d'obtenir très rapidement des renseignements très divers qui peuvent lui être utiles.

1.2.2 Des structures dotées de réels pouvoirs et de moyens efficaces d'intervention

Les prérogatives dont disposent ces services publics leur permettent d'intervenir en général de manière efficace. Deux exemples peuvent illustrer les différences entre ces institutions étrangères et les équivalents nationaux.

- Une prise en compte efficace des questions de sécurité

En matière de sécurité, la Commission de la sécurité des consommateurs du Portugal, pour ne prendre que ce cas, **bénéficie de pouvoirs dont ne dispose pas la Commission française** qui a pourtant un champ de compétences similaire. La Commission portugaise peut en effet émettre des recommandations qui ont seulement valeur de conseil (l'équivalent des « avis » de la Commission française), mais elle peut aussi formuler des « avis » qui s'imposent, alors que ce n'est pas le cas en France, lorsqu'elle est confrontée à un produit ou à un service qui lui paraissent dangereux pour les consommateurs.

- Sur le terrain des litiges, les solutions retenues à l'étranger sont originales

- **Au Québec par exemple, les plaintes peuvent être traitées via une passerelle Internet** (le « Courriel des plaintes ») qui en rend la gestion plus simple et rapide. Ce courriel fournit aux consommateurs l'accès instantané aux ressources dont ils ont besoin pour formuler un grief tout en aidant les entreprises à les gérer : il permet notamment de vérifier que les plaintes reçues soient justifiées et complètes ; il les filtre et les transmet directement aux systèmes de traitement des professionnels. Les avantages pour le consommateur sont multiples : des conseils lui sont fournis pour les préparer et l'accès en ligne autorise des connexions sans interruption.
- **Au Portugal et en Catalogne existe un système d'arbitrage qui donne de très bons résultats** tout en désencombrant les prétoires, les décisions des arbitres ayant valeur juridictionnelle.

1.2.3 Des relais décentralisés

Enfin, dans ces trois cas (mais c'est vrai aussi dans d'autres pays comme l'Allemagne ou la Finlande) **le niveau national est relayé sur le terrain par des instances largement décentralisées** qui se consacrent, le plus souvent au niveau municipal à l'information du consommateur et au premier degré de résolution des litiges par de la médiation formalisée ou non ou de l'arbitrage.

Si tous ces exemples ne sont pas nécessairement à reprendre, ils peuvent en tout cas guider utilement un projet de réforme.

1.3 CREER « FRANCE CONSOMMATEUR », OFFICE NATIONAL DE PROTECTION DU CONSOMMATEUR

La mission propose de mettre en place un Office national de protection des consommateurs dénommé « France consommateur » permettant à la fois :

- **de fournir de nouveaux services** pour mieux répondre aux attentes des consommateurs, notamment dans le domaine de l'information ;
- **de regrouper des institutions aujourd'hui éparses** de façon simplifier les structures ;
- **d'assurer une plus juste place aux divers acteurs** : associations de consommateurs, structures représentant les professionnels, experts divers...

1.3.1 Quatre missions pour « France consommateur »

Cet Office national de protection devrait répondre à quatre besoins différents mais étroitement dépendants les uns aux autres :

- Guider et informer les consommateurs

Pour ce faire, **trois moyens** pourront être utilisés concurremment :

- **Instituer un guichet unique** en créant un centre d'appel national comme au Québec et en Catalogne. Doté d'un seul numéro aisément mémorisable, ce centre permettra de simplifier les démarches de consommateurs qui ne savent souvent pas aujourd'hui vers quel organisme public ou associatif se tourner pour obtenir une information, exprimer une plainte ou défendre leurs droits. Opérant comme un système d'aiguillage, il leur permettrait de gagner un temps considérable en évitant des recherches souvent longues, fastidieuses et décourageantes. Un tel système est actuellement en projet en Grande-Bretagne, un numéro d'appel unique pour tous les problèmes de consommation devant être mis au service des consommateurs.
- **Constituer un véritable portail Internet de la consommation** comme l'a fait le Portugal. Ce site devrait rassembler toutes les données utiles sur les services offerts par l'Office et fournir les voies d'accès à l'ensemble des institutions intéressées aux questions de consommation. **C'est notamment sur ce site que devraient être listés les produits retirés du marché** ; de même, comme le font les québécois, **le site devrait comprendre des modules informatifs**

spécifiques permettant par exemple de comparer les coûts réels de divers services (offres bancaires, propositions de contrats d'assurance, coûts comparés des abonnements téléphoniques et sur Internet...). **Des modules destinés à des groupes spécifiques de consommateurs** tels que les jeunes pourraient aussi y être adjoints compte tenu des particularités de leurs besoins.

- **Mieux médiatiser les questions de consommation** par des partenariats à créer avec les chaînes de télévision (chaînes publiques mais aussi privées) du réseau hertzien ou du câble. Quant au concept « conso-mag », il est aujourd'hui vieillissant. Il s'agit donc de réinventer la communication télévisuelle à destination des consommateurs. Ceci permettrait de diffuser des informations permettant d'améliorer le « savoir-choisir » du consommateur et de renforcer la prévention. L'expérience de l'INC et des associations en ce domaine pourrait être valorisée.

- Eduquer et former

Sur ce point il apparaît nécessaire à la mission de développer trois axes de réflexion.

- **La consommation doit entrer à l'école.** Consommer est le premier acte citoyen et au moment où un vaste débat va s'engager sur le rôle et les missions de l'école, la place de l'éducation du jeune consommateur doit être évoquée. France consommateur devrait développer avec le ministère en charge de l'Education des partenariats, à l'image de celui proposé par l'Institut national de la consommation, afin de permettre une meilleure intégration de ces questions dans la formation scolaire.
- **Compte tenu de l'importance essentielle de l'éducation, il est indispensable de forger un outil d'intervention approprié.** Des discussions conduites avec l'ensemble des partenaires, il ressort que les actions gagneraient pour des raisons de cohérence et d'efficacité à être élaborées et conduites au sein de l'Office par une structure ad hoc constituée sous la forme juridique d'une Fondation (voir infra mesure n° 2). La souplesse de cette structure permettrait notamment de recueillir des capitaux privés issus des entreprises. L'actuelle pédaothèque de l'INC constituerait en outre un maillon essentiel de ce projet du fait de la somme d'informations rassemblées et du savoir-faire accumulé.
- Enfin, les importants besoins de formation des associations devraient trouver dans l'Office le support indispensable à leur développement via la Fondation pour l'information et l'éducation du consommateur.

- Développer la prévention.

La France est sur ce point en retard par rapport à nombre de pays voisins dans la mesure où elle accorde la priorité à la réparation plus qu'à l'action préventive.

L'Office devrait jouer un rôle dynamisant sur ce sujet. Dans la mesure où l'actuelle Commission de la sécurité des consommateurs pourrait se fondre dans l'Office (voir

infra), l'expérience de cet organisme devra là aussi être valorisée sur deux points au moins.

- D'abord **en développant des campagnes de prévention** en partenariat avec des organismes publics, parapublics et privés. L'objectif doit être de mutualiser les compétences et les moyens afin d'éviter une dispersion qui affaiblit nécessairement les messages.
- Là encore, l'Office gagnerait à conduire une **politique de collaboration avec les media** plus active que celle qui existe aujourd'hui.

- **Contribuer au règlement des litiges**

Comme on le verra plus loin, le dispositif de règlement des litiges de la consommation doit être largement revu. Dans ce domaine, la mission recommande, à l'image du Médiateur de la République, l'institution d'un Médiateur national de la consommation, autorité indépendante intervenant en dernier recours comme instance d'appel ou de traitement direct des litiges (voir infra mesure 10).

1.3.2 Regrouper les structures pour simplifier les démarches des consommateurs

La mission recommande de réunir au sein de France consommateur, en modifiant si besoin est leur statut juridique, plusieurs structures spécialisées dans les questions de consommation et disposant aujourd'hui d'une existence propre en dépit de la diversité de leurs statuts. Cette solution présente au moins **trois avantages** :

- elle permettrait de **simplifier grandement les démarches des consommateurs** et des associations. Les uns et les autres n'auraient plus à chercher eux-mêmes, en fonction des questions qui se posent, les organes compétents ;
- elle **donnerait au nouvel Office la cohérence et la masse critique indispensables** pour peser réellement dans les débats ;
- elle **autoriserait la mutualisation de moyens** aujourd'hui inutilement dispersés.

« France consommateur » devrait ainsi englober au moins

- **l'actuel Institut national de la consommation**, qui se dissoudrait dans le nouvel organisme, pourrait, du fait de ses capacités d'expertise, d'aide aux associations et d'assistance pédagogique, constituer sans difficulté le cœur du nouvel ensemble ;
- **l'actuelle Commission de la sécurité des consommateurs**, qui deviendrait une section de travail spécialisée de l'Office ;
- **la Commission des clauses abusives** ;
- En outre, c'est au sein de l'Office que devrait être placé **le Médiateur national de la consommation** ainsi que **la Fondation pour l'information et l'éducation du consommateur** ;

- Enfin, on pourrait profiter de l'occasion ainsi donnée pour **faire de l'Office l'Euroguichet pour l'ensemble de la France** à l'image du Centre européen des consommateurs installé dans l'Institut catalan de la consommation à Barcelone, qui joue ce rôle pour toute l'Espagne. La localisation géographique est en effet indifférente et la logique de regroupement plaide en faveur d'une telle solution.

1.3.3 Mutualiser les moyens et définir les financements

- Le statut juridique de l'Office

En ce qui concerne le statut juridique de « France Consommateur », il appartiendra aux autorités gouvernementales de le définir. Cependant, compte tenu des objectifs qui sont assignés à l'Office et de son futur rôle, la mission formule deux recommandations :

- il lui paraît nécessaire en premier lieu de **favoriser autant que possible l'indépendance de cet organe**, ne serait-ce qu'en raison de sa composition qui mêle représentants des pouvoirs publics, associations, professionnels et experts. La qualification par la loi d' « autorité administrative indépendante » semble, au cas particulier, bien appropriée ;
- en second lieu, et comme cela se pratique dans nombre de pays étrangers, il est souhaitable **que le Président de l'Office ait à rendre compte chaque année de son action devant la représentation parlementaire**.

- Ses moyens de fonctionnement

Pour gérer l'Office, la mission recommande :

- la nomination **d'un Président nommé par décret en Conseil des Ministres pour un mandat de cinq ans renouvelable** une fois. Il reviendra au Président de nommer un Secrétaire général de l'Office qui sera responsable devant lui.
- le Président sera assisté **d'un conseil d'administration quadripartite** nommé par le Ministre en charge de la consommation. Il rassemblera, en nombre égal, des représentants des pouvoirs publics, des associations de consommateurs et des professionnels ainsi que des personnalités indépendantes à raison de 4 à 5 membres par catégorie. Leur mandat pourrait être de trois ans renouvelable une fois.
- Des organes ad hoc seront institués au sein de l'Office pour prendre en charge les divers pôles d'activité.

Pour répondre aux besoins de financement nécessaires à ses futures missions, plusieurs solutions pourront être mises en œuvre concurremment, l'objectif devant être de fournir de meilleures prestations sans se traduire par une forte hausse de la dépense publique.

- L'Office pourrait bénéficier en premier lieu de **l'agrégation des budgets actuel de l'I.N.C, de la C.S.C et de la C.C.A** . Ce regroupement devrait entraîner quelques économies d'échelle.
- En revanche, **des financements privés** devront être trouvés, notamment pour alimenter la Fondation pour l'information et l'éducation. Des discussions avec les professionnels rencontrés à l'occasion des auditions, il ressort que cet objectif peut être atteint en réunissant des fonds qui sont aujourd'hui dispersés dans des opérations particulières.
- On pourrait aussi faire payer la communication vers le centre d'appel et ne pas en faire un numéro vert. C'est notamment la solution adoptée par l'Institut de la consommation de Catalogne.

2. CREER AU SEIN DE L'OFFICE UNE FONDATION POUR L'INFORMATION ET L'EDUCATION DU CONSOMMATEUR

Le développement de l'information et de l'éducation à la consommation sont plus que jamais nécessaires compte tenu de la complexité croissante des produits et des services.

2.1 UN THEME JUGE ESSENTIEL PAR TOUS LES ACTEURS

2.1.1 De nombreuses initiatives ont vu le jour à l'étranger

Tous les pays étant confrontés aux mêmes difficultés, la mission a constaté qu'**il existe à peu près partout une réelle prise de conscience ainsi qu'une volonté d'organisation de l'information et de l'éducation du consommateur**. En Irlande et en Suède, par exemple, c'est respectivement l'OCDA et l'Office des consommateurs qui en sont spécifiquement responsables. Au Québec, au Portugal, en Catalogne, ces questions mobilisent une bonne part des ressources disponibles. Lors de ses déplacements à l'étranger, la mission s'est plus spécialement intéressée à la politique conduite en Cantabrique où ces questions sont abordées de façon plus complète qu'ailleurs. Même si le modèle n'est pas transposable à l'échelle d'un pays comme la France (la Cantabrique ne rassemble que 500.000 habitants environ), l'esprit qui anime les initiatives locales mérite de servir de guide à l'action.

En dépit de cette convergence de vue, à l'heure actuelle, **aucun** pays de l'Union Européenne **n'a mis en place une instance ayant pour mission spécifique la centralisation de l'information et de l'éducation du consommateur** et le pilotage d'opérations conjointes. Celles-ci relèvent de divers services qui dépendent généralement du ministère compétent en matière de politique de la consommation. Comme en France, une telle situation entraîne le plus souvent une dilution des moyens et un risque de contradiction entre les divers renseignements adressés aux consommateurs. Selon les Etats membres, la compétence s'exerce au niveau national (Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni), et/ou local (Espagne, Suède, Royaume-Uni) ou à ces trois niveaux.

2.1.2 Un début de prise en compte par les pouvoirs publics nationaux

Plusieurs faits montrent cependant que la question est suffisamment entrée dans les esprits pour qu'il soit désormais possible d'envisager une organisation plus ambitieuse à destination de l'ensemble des consommateurs et plus spécialement de trois groupes.

- Des initiatives encourageantes ont déjà vu le jour

L'INC et le Ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche ont ainsi établi, en février 2003, un projet de convention afin d'établir une collaboration visant à développer l'éducation du jeune consommateur. Ce projet peut être considéré comme une suite lointaine de la circulaire du 17 décembre 1990 qui avait alors inscrit l'éducation à la consommation dans les contenus de l'enseignement. D'une façon différente, le « guide juridique et pratique pour les jeunes » tout comme la campagne audiovisuelle et manuscrite relatif à « l'enfant usager du service public », édités par la

mairie de Marseille, témoignent aussi de l'investissement possible des pouvoirs publics locaux en ce domaine.

- **Trois catégories de consommateurs à privilégier**

- **Les jeunes qui doivent être préparés à entrer dans la société de consommation.**

On sait qu'il s'agit d'une **population particulièrement soumise à la tentation d'achats peu rationnels**. Les jeunes consommateurs sont en effet devenus une « cible » privilégiée des professionnels et sont incités à consommer des biens et services spécialement conçus pour eux. Ceci tient évidemment à leur sensibilité aux messages publicitaires qui fait d'eux des incitateurs permanents et croissants dans les dépenses familiales comme on l'a vu plus haut.

Les jeunes constituent à eux seuls un marché, ce que montre bien la prolifération des biens et services qui leur sont adressés, en particulier par les banques qui encouragent les dépenses des jeunes par la création de nombreuses formules spécifiquement créées pour eux : Compte « Mozaïc » au Crédit Agricole ; « Jeans » à la BNP ; « Kit » à la Société Générale ; « Junior Tirelire » à la Bred ; « Tribu » à la Caisse d'Epargne ; « Swing » à la Poste... Certaines banques, comme la Caisse d'Epargne ou le Crédit agricole proposent même des cartes internationales à leurs jeunes clients. On estime ainsi à environ 8,5 millions les 12-25 ans qui ont aujourd'hui un compte en banque.

Ce groupe de consommateurs est pourtant particulièrement fragilisé face aux démarches commerciales des grands distributeurs. **La jeunesse, et tout spécialement l'adolescence, constituent pour ces motifs le moment privilégié pour l'apprentissage des réflexes essentiels** que tout consommateur doit acquérir, car de cet apprentissage dépendra leur capacité future à gérer leur consommation en évitant par exemple le piège du surendettement.

- **les consommateurs dotés de faibles ressources**

Faibles ressources monétaires et faibles ressources éducatives vont le plus souvent de pair, ce qui fait de ceux qui en souffrent **des victimes faciles**. C'est souvent ce cumul de handicaps qui les fait tomber plus que d'autres dans les situations de surendettement faute de pouvoir mettre en œuvre des critères fondamentaux de bonne économie domestique. De manière différente des jeunes, mais avec des besoins au moins aussi importants, **ces personnes doivent trouver un cadre leur permettant d'acquérir les réflexes nécessaires à une consommation responsable**.

- **les groupes partageant des problématiques spécifiques**

De nouveaux besoins se font jour ; en particulier ceux exprimés par des **groupes qu'unissent des consommations guidées soit par des problèmes de santé** (comme les allergiques) **ou par des croyances ayant des incidences fortes sur leur**

consommation, en particulier dans le domaine alimentaire. Là encore, des réponses doivent être apportées de façon différente de ce qui se fait aujourd'hui.

2.2 UN CADRE D'ACTION INADAPTE

La mise en œuvre d'actions d'information et de prévention efficaces se heurte actuellement à deux difficultés principales :

- l'insuffisance manifeste des moyens d'intervention des organismes aujourd'hui compétents, tels que l'Institut national de la consommation ou la Commission de la sécurité des consommateurs ;
- le manque de coordination des structures et la dispersion des initiatives pédagogiques émanant aussi bien des associations que des entreprises.

2.2.1 Les lacunes institutionnelles

- Une difficile insertion dans le cadre scolaire

Il n'existe pas à ce jour de lieu institutionnel spécifique consacré à l'éducation du jeune consommateur et les documents pédagogiques, souvent fournis à la fois par des associations et par des professionnels, sont en ce domaine très hétérogènes. En outre, les enseignants sont souvent méfiants car ces initiatives, heurtent à leurs yeux le principe de neutralité de l'éducation nationale.

- L'INC et la C.S.C : un savoir-faire qui pâtit du manque de moyens

- **L'INC** a depuis longtemps **développé des réseaux à l'échelle européenne** et a constitué au fil du temps une pédagothèque appuyée sur des critères d'expertise qu'il serait dommage de laisser en jachère. C'est en outre l'Institut qui assure pour la France le suivi du concours européen des jeunes consommateurs. **Cependant, ces potentialités ne sont manifestement pas exploitées comme elles le mériteraient** en dépit des efforts de l'Institut et de ses tentatives de mettre en place des partenariats avec le monde éducatif.
- De son côté, **la C.S.C conduit une politique de prévention appuyée sur des campagnes** dont elle assure le pilotage et **qui a donné de très bons résultats** malgré la modicité des sommes utilisées à cet effet (exemple la campagne pour le port du casque à ski). Elle a su en effet fédérer à ces occasions de nombreux partenaires publics, parapublics et privés. Dès lors, les résultats obtenus militent en faveur de la poursuite de ce type d'actions. En revanche, s'il importe de valoriser l'expérience accumulée, le cadre institutionnel qu'est la C.S.C n'est sans doute pas le plus opportun car de telles campagnes se situent à la marge des missions qui lui ont été confiées par le législateur et sont parfois concurrentes d'actions conduites sous l'égide de l'Institut national pour la protection et l'éducation à la santé (INPES), qui dispose par ailleurs de moyens beaucoup plus importants. Une meilleure articulation de leurs activités est de ce fait souhaitable. Il est par exemple regrettable, pour ne prendre que ce cas, qu'au moment où la C.S.C engageait avec plus de vingt partenaires une campagne de prévention des accidents de ski pour la troisième année

consécutives, l'INPES, pourtant sollicité pour y joindre ses forces, ait engagé de son côté une action beaucoup plus ciblée⁸ et surtout six fois plus coûteuse.

Le savoir-faire et les bonnes volontés ne sauraient cependant suffire. Or, **les budgets aujourd'hui mobilisables tant du côté de l'Institut que de la Commission sont notoirement insuffisants**. A cet aspect financier s'ajoute une évidente fragilité de gestion des actions du fait de la faiblesse des moyens humains qui peuvent être mis en œuvre.

2.2.2 Le manque de coordination des acteurs conduit à une regrettable dispersion des initiatives

Il est de l'intérêt de tous les acteurs de la consommation de mettre à la disposition des consommateurs des outils pédagogiques et informatifs : associations dont c'est là une des missions naturelles, pouvoirs publics mais aussi professionnels. Ces derniers sont d'ailleurs actifs en ce domaine et consacrent pour certains d'entre eux des sommes importantes à la conception et l'édition de supports pédagogiques souvent destinés aux écoliers ou aux adolescents, mais aussi aux adultes. Ces supports sont variés : plaquettes, dépliants, brochures, fiches pratiques, livrets, autocollants, affiches, jeux pédagogiques... Les thématiques abordées le sont tout autant, certains thèmes étant récurrents : alimentation, logement, contrats, surendettement, économie familiale, sécurité, santé et assurance notamment.

Ces actions auraient cependant plus d'impact si elles étaient organisées de façon plus rationnelle.

- Le foisonnement des initiatives associatives mériterait d'être encadré

Sur les toutes dernières années on compte au moins 80 actions menées par les associations dans divers domaines. Si l'on prend le seul exemple du logement

- la CSF a édité 2 guides pratiques ;
- de son côté la CLCV a diffusé 3 brochures, 5 guides, 12 fiches pratiques ;
- l'AFC a publié 1 fiche pratique ;
- l'UFCS a préparé 1 fiche et 1 livret ;
- INDECOSA CGT 1 guide pratique.

Au total, ce sont 26 documents émanant de 5 associations différentes qui ont traité du même thème.

Toujours en matière de logement, le thème de la copropriété a été abordé pour sa part dans 4 documents par 3 associations différentes.

- Un égal éparpillement des initiatives professionnelles.

La mission a constaté avec satisfaction que de grands groupes tels que Danone, Nestlé, Sony, L'Oréal, France Télécom, Pedigree, Whiskas, Masterfoods...s'impliquaient régulièrement dans ce domaine, essentiellement par le biais de dépliants et de malettes pédagogiques destinés aux établissements scolaires.

⁸ La campagne de l'INPES visait à prévenir la rupture des ligaments du genou en insistant sur le bon réglage des fixations de ski.

C'est ainsi que Nestlé a diffusé auprès des établissements primaires des mallettes visant à favoriser l'éducation alimentaire du jeune consommateur.

Il a pu arriver qu'existe une concertation entre les professionnels et/ou les associations de consommateurs et/ou les pouvoirs publics. Cela a été le cas par exemple pour la conception d'une mallette pédagogique destinée aux élèves de CM1/CM2 récemment consacrée au « bon usage du médicament ». Ce support a été élaboré en partenariat entre des organisations de consommateurs (ANC, AFOC, CNAFAL, CSF, Familles de France, Familles Rurales, ORGECO, UFCS, UNAF), les Syndicats de Médecins et de pharmaciens, le Syndicat National de l'Industrie Pharmaceutique, l'ordre national des pharmaciens, l'INSERM et l'Académie de Paris.

Ce cas demeure trop souvent isolé et l'éparpillement caractérise malheureusement ces initiatives. La diversité des produits référencés par la pédagogie de l'INC est d'ailleurs un signe tangible de cette dispersion des initiatives. Ce manque d'unité de l'action ne peut que nuire à son efficacité du fait :

- de dilution des informations qui constitue un frein évident à l'efficacité des actions entreprises ;
- des risques de contradiction ou de redondance entre les différentes informations données ;
- de la perte d'impact des outils du fait de la fragmentation des moyens financiers, humains et matériels.

2.3 METTRE EN PLACE UNE FONDATION POUR L'INFORMATION ET L'EDUCATION DU CONSOMMATEUR.

Sur la base de l'expérience accumulée et de ce qui se pratique dans certains pays, **la mission propose de constituer au sein de l'Office national de protection une Fondation pour l'information et l'éducation du consommateur**, instrument sans réel équivalent et permettant une politique volontariste. D'autant que nombre de professionnels sont a priori disposés à collaborer à un projet de cette nature.

Les actions de la fondation devraient être orientées vers les trois groupes évoqués plus haut, et tout particulièrement en direction des jeunes qui ont impérativement besoin d'une éducation particulière en ce domaine ; éducation ayant pour objet de : *« former l'esprit, développer les aptitudes intellectuelles, faire acquérir des principes aux jeunes afin de leur permettre de satisfaire au mieux et à bon escient leurs besoins, en utilisant les biens et les services mis à leur disposition »*⁹. Il s'agit principalement de leur fournir les moyens d'acquérir des connaissances variées pour devenir des consommateurs avertis.

2.3.1 Des missions de conception, de mise en œuvre et d'accompagnement

⁹ Définition du Conseil national de la consommation dans son rapport relatif à l'éducation du jeune consommateur, BOCCRF n° 01 du 23 janvier 2001.

L'Office devrait, à titre principal, mettre en place deux types d'actions :

- Piloter des campagnes de prévention et d'information

C'est la Fondation qui devrait assurer à l'avenir la mission qu'exerce aujourd'hui la Commission de la sécurité des consommateurs en matière de campagnes d'information et de prévention dans le domaine de la consommation. Le savoir-faire existe et peut guider les travaux de la Fondation en ce domaine, étant entendu qu'il conviendra d'éviter les doublons qui peuvent résulter de la mise en œuvre des campagnes conduites dans le domaine de l'alimentation et de la santé par l'INPES par exemple.

- A partir des données recueillies notamment par l'Observatoire des accidents de la vie courante (voir infra) et des propositions formulées par les membres de la Fondation, il reviendra à l'Office de lancer **2 ou 3 actions phares par an**, prioritairement consacrées à la prévention des accidents de la vie courante. Cette tâche devrait être confiée à une commission tripartite rassemblant les représentants des associations, des professionnels et des experts indépendants. Ses campagnes devraient, comme le fait actuellement la C.S.C, associer le plus grand nombre possible de partenaires tant publics qu'associatifs et privés.
- Par ailleurs, toujours dans une logique de regroupement de moyens d'intervention actuellement dispersés, la Fondation devra définir, avec les représentants des associations et des professionnels, les **actions d'information** qui sembleront nécessaires, tant vis-à-vis de groupes de consommateurs présentant des besoins particuliers que vis-à-vis du monde scolaire. Il est en effet souhaitable que l'**éducation à la consommation** constitue une véritable discipline sur le modèle de ce que pratiquent la Suède, le Québec, le Royaume-Uni, le Danemark, la Grèce ou l'Irlande. Cette proposition a d'ailleurs déjà été émise par le Conseil national de la consommation et soutenue par toutes les associations nationales agréées. Pour ce faire, deux solutions au moins sont envisageables : soit enseigner les problèmes de consommation dans le cadre d'une matière plus générale comme l'économie familiale ou l'enseignement ménager (comme c'est le cas en Suède) ou l'éducation civique (système québécois) ; soit créer une discipline à part entière. Il reviendra à la Fondation de traiter cette question dans le cadre de partenariats avec le Ministre en charge de l'Education nationale.

- Développer la formation au profit des associations

les entretiens conduits sur le terrain avec les représentants des associations ont mis en évidence le besoin permanent de formation tant des bénévoles que des salariés travaillant dans ces structures. Les questions de consommation touchent en effet à des domaines multiples qui renvoient souvent à des questions de droit complexes. D'autant que les changements législatifs imposent des remises à jour des connaissances fréquentes. Si les associations veulent pouvoir jouer leur rôle efficacement et se voir reconnaître un véritable rôle d'expertise au service des consommateurs, il leur faut impérativement développer une formation interne. Ceci constitue une tâche lourde et coûteuse si chacune doit l'assumer pour son propre compte, même avec l'appui des Centres techniques régionaux de la consommation. Aussi, à l'image de ce qui se pratique en Allemagne à travers la fédération d'association qu'est la VZBV, **il est proposé d'organiser au sein de**

l'Office national de protection un pôle dédié à la formation continue géré paritairement avec les associations.

Pour accompagner ces interventions, plusieurs initiatives devraient être prises :

- **Développer l'innovation en faveur du consommateur : créer avec les entreprises les « oscars de la consommation »**

Selon une récente étude, 80% de la population française aiment l'innovation,¹⁰ et 15% à 20% selon les marchés l'adoptent plus vite que les autres devenant leaders d'opinion et participant à sa diffusion. Sachant que l'innovation fait progresser la consommation, un grand nombre d'organisations, principalement parmi les media, ont mis en place des systèmes de récompense de ces nouveautés.

Les objectifs et la méthodologie d'attribution des prix sont similaires. En règle générale, il s'agit de récompenser les initiatives des industriels et de la distribution au regard des produits, des prix, des concepts magasin, du marketing, des services... Pour ce faire, un jury est réuni, regroupant des professionnels de tous horizons, afin de voter pour désigner les meilleures innovations. Il est parfois demandé à un panel de consommateurs de participer à la sélection. Les critères le plus souvent retenus sont l'attractivité du produit, le rapport qualité-prix...

C'est ainsi qu'ont vu le jour les « Oscars de l'innovation LSA », le « grand prix Marketing Innovation-Elu produit de l'année » : les responsables marketing des produits élus peuvent alors utiliser le logo sur l'ensemble de leur communication jusqu'au 31 décembre de l'année en cours, et selon des règles strictes. Existente en outre des prix organisés par les marques « magazine » du Groupe Marie-Claire : les « trophées de la qualité Cuisine & Vins de France », les « Grands Prix Avantages de la Beauté »...

Afin de valoriser les efforts entrepris et développer les partenariats entre la Fondation et les professionnels, la mission recommande de créer un prix annuel de l'innovation en faveur des consommateurs. Le prix viendrait récompenser un produit prenant en compte de façon particulièrement innovante les besoins d'information et de protection du consommateur.

- **Renforcer la participation de la France au concours européen du jeune consommateur**

Organisée chaque année depuis 1993 par le réseau « European Schoolnet » (service intégré de la Direction générale « Santé et protection du consommateur » de l'Union européenne) cette action est conduite sous la forme de concours nationaux qui s'adressent à des équipes ou à des groupes d'élèves d'établissement primaires et secondaires des 15 Etats membres de l'Union Européenne. Le but est double :

- favoriser l'intégration de l'éducation du consommateur dans les établissements scolaires de l'Union Européenne.

¹⁰ Source : EPSY/EXPERTS 2002

- concevoir et organiser des activités dont l'objectif est d'améliorer les connaissances relatives à l'étiquetage des produits et à la promotion d'une vie saine.

L'organisation à l'échelle nationale est aujourd'hui confiée à l'INC et passera donc à la Fondation. Celle-ci devra s'efforcer de renforcer la présence française dans cette compétition qui connaît un ne recul en termes de participation en dépit de son intérêt objectif.

2.3.2 Structures et moyens de la Fondation

Pour accomplir ses missions, la Fondation, rattachée à France Consommateur, devrait mettre en place **trois instances** :

- **Un conseil de direction**

Ce conseil réunira, le Président de l'Office national de protection des consommateurs ainsi que les membres du conseil d'administration de l'Office.

- **Un comité de pilotage**

Celui-ci aura pour mission de développer les actions de la Fondation.

- **Un comité d'éthique**

Son rôle sera de valider les actions choisies et de garantir l'indépendance de l'Office et de ses choix.

Pour financer ses activités, la Fondation devrait gérer **un fonds d'intervention** réunissant capitaux publics et capitaux privés. L'objectif est de voir les entreprises apporter 5 millions d'euros par an ce qui, compte tenu du nombre d'entreprises concernées et des ressources qu'elles consacrent déjà, d'une façon ou d'une autre, à des actions de ce type, reste une somme raisonnable.

3. DECENTRALISER L'ACTION : INSTITUER DES CHAMBRES LOCALES DE LA CONSOMMATION

Les consommateurs doivent pouvoir s'appuyer au niveau local sur des instances répondant à **trois besoins essentiels** :

- être accueillis et renseignés ;
- être représentés ;
- être aidés à l'occasion de litiges.

Or, sur ces trois plans, si des instruments existent, **l'étude révèle des lacunes importantes qu'il faut corriger** de trois manières conjuguées :

- **en repensant l'organisation locale** pour en adapter les possibilités aux besoins réels des consommateurs ;
- **en privilégiant les principes de souplesse et de coopération entre les diverses parties concernées** : associations, représentants des professionnels, pouvoirs publics et collectivités locales ;
- **en fondant l'articulation des divers niveaux sur le principe de subsidiarité.**

3.1 L'INSUFFISANTE EFFICACITE DES DISPOSITIFS EXISTANTS IMPOSE UNE REFORME PROFONDE

Les auditions conduites par la mission et l'étude de quelques cas concrets ont montré qu'**il existe un écart très sensible entre les besoins** théoriques que les dispositifs existants sont censés satisfaire **et les possibilités concrètement offertes.**

- **les associations ne sont pas toujours assez visibles et présentes** pour offrir aux consommateurs l'accueil attendu car elles ne disposent pas des moyens nécessaires et elles souffrent dans le même temps de la dispersion de leurs initiatives ;
- **les instances locales de représentation des consommateurs ne sont pas assez clairement identifiables et efficaces.** Les Comités départementaux de la consommation en particulier ne sont plus en mesure de jouer correctement leur rôle, si tant est qu'ils l'aient jamais été ;
- **le traitement local des litiges n'est globalement pas satisfaisant.** En témoigne la désuétude des Boîtes postales 5000 (BP 5000) et les problèmes rencontrés par les Commissions de règlement des litiges de la consommation.

3.1.1 La difficulté des associations à assumer leur rôle local

En dépit de leur bonne volonté les associations locales de consommateurs, plus encore que leurs échelons nationaux, sont placées dans une situation particulièrement compliquée en raison de l'écart considérable qui sépare les besoins qu'elles aspirent à satisfaire et les moyens dont elles disposent. Ces difficultés tiennent à l'addition de trois causes au moins.

- **une évidente faiblesse des moyens humains limite leurs capacités**

Les associations locales souffrent sur ce plan de la conjonction de deux facteurs qui paralysent assez largement leur capacité d'intervention.

- Si les structures nationales disposent de moyens leur permettant de s'attacher les compétences de salariés, même peu nombreux, il n'en va évidemment pas de même au niveau local. Les ressources humaines disponibles ne peuvent reposer pour l'essentiel que sur le bénévolat. Ceci explique que pour une large part les personnes engagées dans ces activités sont des retraités ou des femmes sans activités. **Le mouvement consommateur comme l'ensemble du mouvement associatif rencontre des difficultés de recrutement.**
- **Lorsque des palliatifs existent, ils demeurent fragiles** comme en témoigne le cas des emplois-jeunes. Ces derniers ont été assez largement utilisés par les associations de consommateurs, ce qui a leur permis de développer leurs actions et de renforcer notablement les compétences des permanences en utilisant les services de jeunes diplômés en droit par exemple. Or, l'arrivée à terme du dispositif des emplois-jeunes risque de priver les associations de compétences qu'elles ont d'ailleurs contribué à développer. C'est là un souci suffisamment présent à l'esprit des dirigeants locaux pour qu'il ait été évoqué à l'occasion de toutes les rencontres de terrain.
- **la complexité croissante des règles juridiques concernant le consommateur rend la tâche des associations particulièrement ardue**
 - **Les questions de consommation sont de plus en plus compliquées** car elles reposent sur des règles juridiques qui sont par elles-mêmes complexes et qui ne cessent de se diversifier. En témoigne par exemple la mise en œuvre de la loi récente dite « loi MURCEF ».
 - La tâche des associations est d'autant plus lourde que **les questions posées** par les consommateurs portent sur des domaines très divers (loyers, travaux, problèmes bancaires ou d'assurances...) qui **renvoient à des droits très différents qu'aucun bénévole ne peut parfaitement maîtriser**. La formation des associations est un enjeu essentiel.
- **La dispersion de leurs efforts et de leurs moyens nuit à leur efficacité**

A ces difficultés exogènes s'ajoute une regrettable dispersion des moyens qui ne peut que nuire à la qualité globale des interventions associatives. En effet, alors qu'elles sont déjà fort dépourvues, les associations ne fonctionnent toujours pas de façon suffisamment unitaire, en dépit de progrès sensibles ici ou là. On peut se demander par exemple s'il est bien raisonnable de voir, dans un certain nombre de villes, des permanences associatives tenues dans des locaux différents.

Du fait de la faiblesse de leurs effectifs, il serait plus rationnel que les associations passent des accords entre elles, même informels, pour se répartir la tâche, comme l'a fait notamment la Chambre de la consommation d'Alsace. Dans cette dernière, les associations ont décidé d'un commun accord d'une représentation unique dans chacune des structures concernées, à charge pour le représentant collectivement mandaté de fidèlement défendre les positions communes préétablies. Tel n'est pourtant pas le cas et

l'on continue à assister à l'éparpillement de ressources dont les associations ne cessent dans le même temps de déplorer la modicité.

Compte tenu des enjeux, la mission estime que de telles pratiques ne peuvent que constituer des freins à l'efficacité. D'autant que les expériences conduites montrent que des modes d'organisation appropriés peuvent parfaitement permettre de mutualiser des moyens de fonctionnement tout en préservant la spécificité de chacune des composantes.

3.1.2 Les Comités départementaux de la consommation ne constituent plus un niveau de représentation pertinent. Les associations ont une mission de représentation trop lourde.

A l'exception de quelques cas particuliers, **les Comités départementaux n'ont pu remplir leur mission**. Ici encore, ceci tient sans doute très largement à la disproportion évidente entre les missions confiées et les moyens octroyés pour ce faire. Dans ces conditions, l'échelon départemental n'apparaît plus aujourd'hui comme le bon niveau de représentation. Une réforme profonde s'impose qui devrait prendre désormais appui sur le niveau régional.

- Des comités privés de pouvoirs réels et surchargés

Un grand nombre de représentants des associations, mais aussi des professionnels et des pouvoirs publics entendus par la mission estiment que les Comités actuels ne peuvent pas correctement jouer leur rôle compte tenu de leurs modes de gestion et de leurs moyens. En particulier, beaucoup regrettent que l'ordre du jour des réunions soit établi par les services préfectoraux sans qu'il y ait toujours une suffisante concertation, ce qui prive largement les associations du pouvoir d'initiative. Directement exprimé ou non, le grief formulé est récurrent : **les Comités** sont dénués de véritables prérogatives et **apparaissent** aux yeux de nombre d'associations **comme des chambres d'enregistrement plus que comme des organes pouvant réellement jouer un rôle reconnu et suffisamment autonome**.

- Des missions de représentation trop lourdes pour les associations

Mais surtout, l'un des problèmes cruciaux tient à la **multiplication des instances départementales ou locales auxquelles les associations sont censées participer**.

Déjà en 1996, le sénateur Louis MINETTI, dans le cadre des travaux de la Commission des affaires économiques et du plan, avait évalué à plus de 100 les représentations au niveau national, totalisant plus de 1200 réunions annuelles et 18 000 heures de représentation. Au niveau régional, il aboutissait à plus de 70 réunions annuelles et 300 heures de représentation. Quant au niveau départemental et municipal, il ajoutait à ces totaux déjà impressionnants des dizaines d'organismes supplémentaires et des centaines d'heures de réunion.

Le décompte non exhaustif mais plus récent effectué par l'INC est sur ce plan révélateur : ce sont parfois plus de 100 structures différentes qui requièrent effectivement la présence des associations au niveau départemental et le plus souvent plusieurs fois dans l'année. Le nombre cumulé des réunions est dès lors hors de proportion avec les moyens humains disponibles, quelles que soient les bonnes volontés. Pour la seule Chambre de consommation d'Alsace, le bilan d'activité fait ainsi apparaître la participation aux travaux de plus de 120 instances d'expertise, de consultation ou de décision. La situation pour la Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes est similaire ; ce ne

sont pas moins de 58 commissions et conseils différents et près de 200 séances de travail par an auxquelles doivent prendre part ses représentants (voir détails en annexe n°).

Une telle situation n'est guère tenable même si elle est à première vue valorisante : certes, les associations voient de la sorte leur rôle de représentants reconnu, mais la quantité d'instances concernées est désormais telle que cette mission de représentation des intérêts consommateurs ne peut connaître que deux issues : soit **les associations s'épuisent à vouloir être présentes partout** ; soit elles encourent le risque de se voir reprocher leur absence puisqu'elles ont souhaité participer aux débats. Il est donc impératif de sortir d'un tel système.

3.1.3 Un traitement des réclamations inadapté : la désuétude des BP 5000

Confronté à un litige, un consommateur devrait pouvoir disposer d'un système lui permettant d'être facilement renseigné sur les structures dont c'est la mission et sur les procédures à suivre. Ces dernières devraient en outre être assez simples pour ne pas le décourager.

Sur ce plan, la situation actuelle est loin d'être satisfaisante : comme on le verra plus loin, les systèmes locaux de médiation que sont les Commissions de règlement des litiges de la consommation (CRLC) ne fonctionnent pas bien (voir infra mesure n° 10). De plus, les BP 5000 qui furent une réelle avancée sont tombées en désuétude, laissant souvent le consommateur démuni.

- les BP 5000, une idée originale et novatrice pour son temps

Les Boîtes postales 5000 ont constitué la première tentative d'institutionnalisation des règlements non-juridictionnels des litiges de la consommation. Elles s'appuyaient sur la volonté de promouvoir la discussion et la négociation entre associations de consommateurs et professionnels, tout en donnant à l'administration les moyens d'y participer. Expérimentées en 1976, puis généralisées en 1977, elles avaient pour objectif de faire face aux difficultés d'accès à la justice dues à des raisons bien connues : complexité de la procédure, érotisme du langage juridique, difficulté de savoir à qui s'adresser, lenteur de la décision, coût du procès...

Par sa simplicité, leur fonctionnement était particulièrement bien adapté aux attentes des consommateurs :

- saisine par simple courrier à l'adresse unique BP 5000 suivie du numéro du chef-lieu du département (exemple : BP 5000-75 pour Paris) ;
- répartition des affaires par un secrétariat dirigeant les dossiers vers les structures compétentes : D.G.C.C.R.F pour une simple demande d'information ; prise en charge par la DDCCRF en cas d'infraction pénale ; tentative d'un accord amiable avec l'aide d'une association de consommateurs ou d'une organisation professionnelle en cas de litige de nature civile et recherche d'une solution équitable en cas d'échec de la tentative d'accord amiable.

Les avantages étaient multiples pour le consommateur ainsi que les autres acteurs du système :

- une adresse unique et facilement mémorisable ;
- un système gratuit et contribuant à désengorger les tribunaux par un traitement rapide et efficace des dossiers ;
- l'officialisation des règlements non-juridictionnels des litiges de la consommation dans le cadre d'une Commission de conciliation ;
- le rapprochement des associations de consommateurs et des organisations professionnelles.

- **Le déclin des BP 5000 impose la mise en œuvre de solutions mieux adaptées aux besoins actuels.**

En dépit de leur intérêt, l'activité des Boîtes a beaucoup chuté : seuls 58 départements en sont aujourd'hui dotés et l'activité réelle est très variable de l'un à l'autre (de très active à inexistante). De plus, l'intervention des Commissions des conciliation est désormais marginale et le nombre de dossiers traités est très faible (1679 dossiers seulement en 2002) ;

Les causes de ce déclin sont connues :

- La **médiatisation** des BP 5000 a été **trop faible**, ce qui a empêché les consommateurs de bien connaître leur existence ;
- **les organismes professionnels et interprofessionnels les ont considérées avec méfiance** et les barreaux y ont souvent vu une véritable concurrence déloyale, les taxant en outre d'être une justice de « deuxième classe ».
- **elles ont aussi été contestées par les partisans d'une judiciarisation des litiges** qui leur reprochaient d'avoir institutionnalisé des modes de résolution ne présentant pas toutes les garanties nécessaires au respect des droits des justiciables ;
- **Enfin, les professionnels n'ont pas toujours joué le jeu**, la répartition des dossiers leur apparaissant déséquilibrée entre les associations de consommateurs et les syndicats professionnels et interprofessionnels, l'orientation des dossiers se faisant presque exclusivement vers les associations de consommateurs.

Il est donc temps de se tourner vers d'autres solutions qui peuvent, pour une part, s'inspirer d'exemples rencontrés par la mission.

3.2 DES EXPERIENCES LOCALES NATIONALES ET ETRANGERES REUSSIES FOURNISSENT DES REFERENCES ADAPTEES AUX BESOINS

3.2.1 Trois exemples nationaux étudiés par la mission peuvent servir de référence

- La Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes
- La maison catalane de la consommation
- La chambre de la consommation d'Alsace

- La maison de la consommation et de l'environnement de Rennes (MCE)

La Maison de la consommation et de l'environnement a été créée en 1983 et regroupe 14 associations de défense du consommateur, mais aussi de l'environnement (ce qui constitue une part de son originalité), qui ont ainsi marqué leur volonté de travailler en commun.

Installée dans des locaux fournis par la ville de Rennes (qui assume aussi une partie des frais de personnel), la Maison a su au fil du temps se faire connaître des habitants qui n'hésitent pas à venir sur place soit pour consulter l'abondante documentation mise à sa disposition (une infothèque est organisée à partir de 38 classeurs thématiques), soit pour solliciter un renseignement ou demander une aide pour régler un litige. Lors de leur visite, les consommateurs sont orientés vers les différentes associations installées dans la Maison et qui disposent de locaux propres, parfois partagés. Chacune peut ainsi conserver sa spécificité au sein d'une structure collective.

En outre, une dizaine de groupes de travail permanents fonctionnent au sein de la structure répartis en trois grands services (consommation, environnement, nutrition) afin d'informer les associations sur les thèmes prioritaires pour leur permettre de répondre aux sollicitations des consommateurs, participer à l'élaboration de documents (fiches d'information, livrets...), animer des débats...

Le succès de cette expérience est aujourd'hui incontestable et l'image de la MCE est très positive, tant auprès du grand public que des partenaires institutionnels et des professionnels.

Une large part de cette réussite est due au fait que la structure a su se faire connaître et identifier comme le centre d'information et le lieu d'accueil en matière de consommation grâce à deux outils :

- l'existence du trimestriel « Mce-infos » ;
- la création d'un site internet de plus en plus visité : 31 000 visiteurs en 2002 (contre 13 500 en 2001).

Le nombre de sollicitations dont elle fait l'objet témoigne de cette reconnaissance : l'année 2002 a ainsi enregistré une augmentation de 18% par rapport à 2001 et les demandes débordent largement le cadre de la seule ville de Rennes.

- La Maison catalane de la consommation

Créée en 1995, la Maison catalane regroupe 7 des 10 associations présentes dans le département. Comme à Rennes, elle offre de services multiples et s'est impliquée dans plusieurs projets qui devraient lui permettre de renforcer ses capacités d'expertise :

- mise en place d'un Observatoire des prix d'abord consacré aux produits alimentaires puis étendu à la suite d'un partenariat mis en place avec la Catalogne ;
- développement d'une formation au droit de la consommation via internet, en français et en espagnol ;
- création d'une commission transfrontalière de règlement des litiges à partir de saisines écrites, téléphoniques ou via Internet.

De même qu'à Rennes, son fonctionnement est pour partie pris en charge par les collectivités locales. Outre l'aide que représentent 3 emplois jeunes (sur un total de 9 salariés), elle bénéficie d'une subvention du Conseil général (environ 15% à 20% de son budget) et de subventions européennes, via le FEDER, dans le cadre d'un projet trans pyrénéen. La ville de Perpignan intervient pour sa part plus modestement à travers une subvention destinée à la Maison dans son action pour la prévention du surendettement. Enfin, et c'est là une particularité que la mission n'a pas retrouvée dans les autres cas, des entreprises telles EDF-GDF et France Télécom contribuent actuellement par le biais de conventions au financement des activités.

- La chambre de consommation d'Alsace

La mission a enfin visité la Chambre de consommation d'Alsace dont la structuration et les activités sont aussi exemplaires.

Créée en 1970, elle regroupe une vingtaine d'associations et a mis en place à côté de la Chambre même une chambre régionale du surendettement social.

Même si elle a bénéficié de l'importance d'un mouvement consumériste plus développé en Alsace qu'ailleurs, la Chambre est particulièrement active et très bien connue dans les deux départements alsaciens. Elle a ainsi vu 8% des familles s'adresser à elle en 2001.

Cette visibilité tient pour une large part aux efforts déployés pour communiquer et aux divers moyens d'informations mis à la disposition des consommateurs alsaciens :

- publication d'un journal spécialisé (« Le consommateur d'Alsace ») tiré à plus de 10 000 exemplaires ;
- diffusion d'émissions consuméristes (« DECODAGES ») sur France 3 chaque dimanche soir à 19h et produites à partir de sujets proposés par les organisations régionales de consommateurs ;
- diffusion sur Internet d'informations régionales et médiatisation des actions du mouvement consommateur alsacien ;
- création d'une documentation-infothèque pour une information préventive des litiges, documentation que la Chambre a d'ailleurs mise en copie à la disposition d'autres structures consuméristes sur l'ensemble du territoire national.

La réussite de ces structures apparaît fondée sur deux éléments essentiels

- **la capacité à rassembler** le plus grand nombre d'associations locales autour d'un projet commun, ce qui permet une réelle mutualisation des moyens et des compétences en faveur du consommateur. Dès lors, celui-ci peut aisément trouver l'information et le soutien dont il a besoin.
- **la confiance instaurée entre représentants des consommateurs et professionnels.** Ceci permet un bon fonctionnement de la CRLC locale et explique les résultats positifs obtenus en matière de traitement des litiges par exemple. Cette confiance se manifeste notamment par la signature de conventions de partenariats avec des groupements professionnels dont le consommateur ne peut que tirer profit.

3.2.2 Le développement de services d'informations dans le cadre des collectivités locales étrangères

Lors de ses déplacements, la mission a constaté que l'information du consommateur était partout une question jugée primordiale.

Alors qu'aux Etats-Unis l'information passe essentiellement par le relais des associations et l'usage des sites Internet d'institutions telles que la Consumer Product Safety Commission, dans les autres systèmes examinés existent, à différents niveaux locaux, des instances spécifiques dédiées à cette question, et parfois au premier niveau de conciliation. C'est le cas en Catalogne, mais aussi en Grande-Bretagne, au Québec, en Finlande et au Portugal. A l'exception du Québec, toutes reposent largement sur la participation des collectivités locales au projet.

- **En Catalogne** ont été mis en place des bureaux d'information différenciés selon le nombre d'habitants. Dans les agglomérations les plus importantes, il s'agit de bureaux relevant d'une décision municipale autonome, les villes en assumant dans ce cas le financement et l'organisation. Pour les communes de plus faible taille, les bureaux ont été institués à l'échelle intercommunale. Dans tous les cas de figure, les compétences sont librement déterminées pour chaque cas et c'est l'Institut catalan de la consommation qui joue le rôle de support technique en fournissant des documents informatifs.
- **En Grande-Bretagne**, cette mission est confiée aux « Citizen advice service ». Bien que ces structures aient un rôle qui déborde des seuls aspects consuméristes puisqu'ils traitent aussi bien les problèmes familiaux, la volonté d'informer le consommateur est bien présente à l'échelle locale.
- **Au Québec**, l'information est essentiellement dispensée via le site Internet particulièrement riche de l'Office national de protection des consommateurs. Une « passerelle d'information du consommateur » a été constituée pour ce faire, qui centralise les données sur les produits et les services pour les mettre à la disposition des consommateurs par types de produits et faciliter la recherche. En plus de cet outil, ce ne sont pas des structures municipales qui jouent le rôle de relais de proximité, mais l'Office lui-même à travers ses 11 bureaux régionaux.
- **En Finlande**, l'information est diffusée par le réseau des conseillers locaux en consommation (« municipal consumer advisors »), qui sont des agents municipaux obligatoirement présents dans chaque municipalité.
- **Le Portugal** pour sa part, à l'image de la plupart des autres Etats, a opté pour un système très décentralisé qui, comme en Catalogne, repose largement sur les municipalités via les Services municipaux d'information au consommateur (SMIAC). Créés et financés librement par les collectivités qui le souhaitent, placés sous la responsabilité d'un élu municipal, ces services accueillent le public et fournissent des renseignements et des conseils. Leur singularité par rapport à d'autres modèles nationaux est qu'en cas de litige, le service intervient officiellement auprès du professionnel en jouant un rôle de médiateur. L'impartialité de tels services étant reconnue par tous, le taux de résolution est très élevé (de 65% à

80% selon les années dans le SMIAC visité par la mission). Ces services bénéficient de l'aide technique de l'Institut de la consommation du Portugal.

3.3 DECENTRALISER EN CREANT DES CHAMBRES LOCALES DE LA CONSOMMATION.

Sur la base des données recueillies, la mission estime nécessaire de concevoir une organisation capable de répondre simultanément aux contraintes suivantes :

- **les consommateurs ont besoin de structures de proximité** leur permettant d'être informés et aidé à l'occasion d'éventuels litiges ;
- **les associations doivent pouvoir**, tout en conservant leurs spécificités, **disposer de cadre de travail permettant l'économie de moyens** ;
- **les pouvoirs publics nationaux ont tout intérêt à favoriser l'implication des collectivités locales dans le dispositif consommériste** sur la base de règles souples autorisant des formes diverses d'expérimentation dès lors qu'est respecté un cadre global.

Pour ce faire, **la mission recommande la mise en œuvre d'un dispositif simple à deux niveaux**, le premier obligatoire et uniforme, le second facultatif et adaptable aux spécificités locales.

3.3.1 Instituer des Chambres régionales de la consommation

De l'avis même de nombre d'acteurs, y compris associatifs, il apparaît indispensable de faire désormais de la région et non plus du département l'échelon pivot entre les organes nationaux et les besoins locaux.

Une solution de cette nature présente en effet de nombreux avantages par rapport à la situation actuelle.

- Non seulement **les moyens administratifs et financiers y sont souvent importants**, mais **un tel schéma permettrait aux associations de regrouper leurs forces** et, du même coup, d'assurer leurs missions avec plus de facilité. Les instances mises en place à ce niveau pourraient dès lors constituer des lieux propices à des démarches entrepreneuriales au profit non seulement des associations mais aussi de la région elle-même en valorisant les produits régionaux, des filières particulières, des stratégies spécifiques...
- Par ailleurs, **le lien avec le support technique que constituent les Centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) pourrait être facilité** par ce rapprochement, **les CTRC devant d'ailleurs être fondus dans le nouveau dispositif** pour devenir partie intégrante des chambres locales de la consommation.
- Enfin, la régionalisation croissante qu'encourage d'ailleurs l'Union Européenne, pourrait être l'occasion de **faire d'une instance située à ce niveau l'instrument d'une décentralisation du Conseil national de la consommation**.

C'est pourquoi, **la mission suggère la création obligatoire d'une Chambre de la consommation par région** constituant le minimum à mettre à la disposition des consommateurs et de ses représentants.

- Les missions des Chambres régionales de la consommation

La Chambre régionale de la consommation devrait être investie de deux missions, l'une directement tournée vers les consommateurs et l'autre vers les institutionnels :

Une mission de service aux consommateurs

- Dans cette organisation nouvelle, et en complément de ce que peuvent offrir les structures locales, les Chambres régionales de la consommation devraient permettre l'**accueil du public**, assurer l'**information** et l'**orientation** vers les diverses institutions concernées par les questions posées.
- Elles devraient dans le même temps constituer le **premier niveau de règlement des litiges** par la mise en place de Commissions régionales de règlement des litiges de la consommation placés sous l'autorité d'un Médiateur régional de la consommation (voir infra la mesure n° 9) remplaçant les actuelles Commissions de règlement des litiges de la consommation (CRLC).

Une mission de concertation et d'organisation

- Se substituant aux Comités départementaux de la consommation, les Chambres régionales devraient constituer dans ce nouveau schéma l'organe de concertation entre représentants du mouvement consommateur, des professionnels et des pouvoirs publics. Dans ce cadre rénové, les Chambres devraient, comme le Conseil national de la consommation à l'échelle nationale, se voir reconnaître une compétence de droit commun pour évoquer toutes questions relatives à la consommation relevant du niveau régional.
- Ces Chambres devraient enfin être dotées du pouvoir de passer des conventions avec les collectivités infra régionales (départements, groupements intercommunaux, communes) pour faciliter la mise en place de Maisons locales de la consommation et de services municipaux d'information.

- La composition et les moyens de fonctionnement des Chambres régionales

La création de cette nouvelle structure doit être l'occasion à la fois de s'inspirer de la composition d'un Conseil national de la consommation rénové (voir infra mesure n° 5) et de fédérer les moyens existants.

Dès lors, l'architecture de chaque Chambre pourrait être sommairement la suivante :

Trois collèges pour représenter tous les partenaires, à l'image de ce qui est suggéré pour le Conseil national de la consommation (voir infra, mesure n° 5)

- un collège représentant les associations

- un collège représentant les professionnels
- un collège rassemblant les représentants des pouvoirs publics, les élus locaux, des experts et des personnalités qualifiées

La **direction** de la Chambre serait **assurée par un bureau placé sous l'autorité d'un Président élu.**

S'agissant de ses moyens de fonctionnement, la Chambre régionale devrait être **financée**

- **par un transfert à son profit des financements de l'Etat** (notamment ceux qui émanent de la D.G.C.R.F) ;
- **par une subvention de la région** ;
- **par la recherche de fonds européens** sur la base de projets.

3.3.2 Inciter à la création de services locaux d'information.

Bien évidemment, les dispositifs étrangers rencontrés lors de la mission ne sont pas directement transposables à l'identique. Ne serait-ce que parce que dans certains cas (la Finlande, le Québec) la taille de la population à prendre en compte et surtout le nombre beaucoup plus restreint de collectivités locales autonomes (la Grande-Bretagne) ont facilité grandement l'installation de ces systèmes informatifs. Cependant, sur la base de ces expériences étrangères, la mission suggère deux mesures :

- Elle recommande en premier lieu de **favoriser, en concertation avec les maires des grandes villes et les responsables des structures intercommunales, la création de services municipaux d'information du consommateur** (SMIC), l'objectif étant que les consommateurs disposent, comme au Portugal, de services de proximité. Ces services pourraient fort bien s'appuyer sur les associations de consommateurs locales lorsqu'elles existent et travailler en concertation avec elles.
- En second lieu, **elle préconise qu'un tel service soit institué obligatoirement au sein de chaque Chambre locale de la consommation** qui sera créée. Ceci permettra au consommateur, dans le pire des cas, dispose d'au moins un point d'information dans le ressort de sa région.

4. AMELIORER L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR.

Le droit à l'information est devenu l'un des piliers d'une politique de défense des consommateurs et pourtant, ceux-ci se sentent mal informés. Pas tant d'ailleurs en raison d'une éventuelle insuffisance des données portées à leur connaissance (il y en aurait même plutôt trop) mais **parce que bien souvent ils ne comprennent pas ce qui leur est exposé.** C'est la pertinence et la bonne adaptation de l'information aux besoins des consommateurs actuels qui apparaissent problématiques. Selon une formule régulièrement entendue lors des auditions, « trop d'informations tue l'information ».

Une large partie du déséquilibre entre professionnels et consommateurs tient à cette méconnaissance de la part de ces derniers des caractéristiques objectives des biens et services mis sur le marché qui les empêche souvent de comparer, et donc de faire utilement jouer la concurrence. Car l'information apparaît bien aujourd'hui comme un facteur de transparence du marché et donc de développement de la concurrence par une consommation avertie, génératrice de croissance économique.

La difficulté à s'informer résulte de la conjonction de plusieurs facteurs parmi lesquels on s'accorde à compter

- **le passage** d'une économie industrielle à une économie de services plus diversifiée ;
- **l'intégration massive de progrès technologiques dans les produits de la vie courante** qui, en même temps qu'ils la rendent plus facile sont d'une utilisation souvent plus complexe (problème des manuels d'utilisation par exemple) ;
- **la complexité des contrats** gérés par une famille compte tenu de l'extension des risques couverts, des règles juridiques mises en œuvre, mais aussi de la façon dont ils sont rédigés et présentés.

Pourtant les règles de droit tentent d'imposer des obligations générales et spéciales propres à garantir les droits du consommateur :

- il existe ainsi une obligation générale d'information et de renseignement du professionnel tant pré-contractuelle (fondée sur l'article 1602 du code civil) que contractuelle.
- de même, des obligations spéciales, généralement assorties de sanctions pénales ont été créées pour préciser l'information à fournir au consommateur.
 - obligation d'information sur les caractéristiques des biens et des services (article L. 111-1 du code de la consommation) ;
 - obligation d'information sur les prix et les conditions de la vente (article L. 113-3 du code de la consommation) ;
 - obligations de d'insérer certaines mentions dans les contrats ;
 - obligation d'utiliser la langue française (article R. 112-8 du code de la consommation)...

Cependant, toutes ces dispositions législatives sont à la fois lacunaires et trop nombreuses.

Des efforts doivent donc être entrepris pour clarifier l'information des consommateurs.

Pour ce faire, **il faut d'une part améliorer l'information juridique émanant des professionnels et, d'autre part, simplifier l'information fournie en particulier par l'étiquetage des produits.**

4.1 AMELIORER L'INFORMATION JURIDIQUE DES PROFESSIONNELS : RENDRE LES CONTRATS PLUS CLAIRS.

4.1.1 La lisibilité des contrats est devenue particulièrement problématique

Les consommateurs sont aujourd'hui confrontés à un réel problème de gestion de leurs contrats, ce qui s'explique à la fois par la multiplication des documents contractuels dans la vie quotidienne et la technicité de leur contenu.

- Un problème quantitatif : la multiplication des contrats

La contractualisation des relations entre professionnels et consommateurs et le développement technologique ont accru de façon considérable le nombre des documents contractuels.

L'examen de la situation fait ressortir une donnée qui passe le plus souvent inaperçue mais qui illustre bien le problème : **une famille française moyenne** (4 personnes) **peut avoir à gérer pas moins de 25 types de contrats différents** qui peuvent représenter jusqu'à plus de soixante contrats différents (voir liste type en annexe n° 4). Aux contrats d'assurance classiques (habitation, eau, électricité, gaz, véhicules), s'ajoutent par exemple les contrats de garantie de nombreux produits, les contrats de téléphonie fixe et mobile...

Dans ces conditions, il est quasiment impossible à un consommateur, par nature non formé aux arcanes du vocabulaire juridique, de lire tous les documents qu'il a signés, d'en comprendre la portée et de saisir les nuances des clauses qui lui sont applicables.

- Un problème qualitatif : la technicité croissante du contenu, génératrice de déséquilibre entre les parties aux contrats

Ce même consommateur, outre la multiplicité de ses contrats, doit faire face à un problème qualitatif qui est celui de la compréhension des différents contrats.

Ce manque de lisibilité s'explique d'abord par une technicité obligée de la rédaction des contrats et une formulation souvent complexe de certaines clauses, dont seul un professionnel pourra mesurer l'ampleur exacte des engagements qu'elles imposent et des garanties qu'elles offrent.

En plus de la difficulté liée au droit, la complexité peut naître aussi du manque de rigueur de la part des professionnels qui n'appliquent pas toujours scrupuleusement leur obligation légale et jurisprudentielle d'information et de conseil du consommateur. C'est ainsi que des carences dans la présentation des documents contractuels sont trop souvent constatées : une information limitée en ce qui concerne

le droit des contrats en général (mentions obligatoires sur les obligations respectives des parties sont parfois absentes au contrat) et une plus grande insuffisance encore dans certains domaines comme en droit bancaire ou en droit des assurances. Quelques exemples le montrent sans difficulté :

- Dans nombre de cas, des augmentations de tarifs peuvent intervenir sans que l'intéressé soit préalablement prévenu et puisse, en cas de désaccord, résilier son contrat. C'est le cas par exemple dans le domaine de la téléphonie mobile, des mutuelles de santé, mais aussi des assurances.
- Dans d'autres, le consommateur a l'obligation contractuelle en cas de litige d'épuiser les voies de la médiation interne avant de choisir la voie judiciaire. Or, il n'est pas nécessairement prévenu que les délais de la médiation peuvent excéder ceux prévus pour aller en justice et il se retrouve dans ce cas forclos.
- En matière d'assurances, par exemple, la proposition d'assurance doit pouvoir être relue par le futur assuré pour qu'il puisse répondre avec précision aux questions posées. Or elle n'est généralement soumise que pour signature, voire pas établie du tout et l'assuré n'est souvent pas informé que des anomalies dans sa déclaration initiale peuvent lui être préjudiciables. De même, les assureurs tendent à ne pas fournir les coordonnées du Bureau Central de Tarification qui intervient en cas d'assurance obligatoire. C'est donc un risque pour le consommateur de ne pas bénéficier d'une assurance, voire une incitation à ne pas s'assurer. Enfin, la prescription d'un dossier peut être prononcée par l'assureur sans que l'assuré ait été informé de la possibilité qu'il a de reporter les délais.

4.1.2 Simplifier la lisibilité pour préserver les droits du consommateur.

Sur ce point, source de nombreuses insatisfactions, on ne peut que souscrire aux recommandations formulées soit par la Commission des clauses abusives, soit par les associations de consommateurs.

Pour l'essentiel, **des mesures visant à améliorer la lisibilité valent pour tous les types de contrats.**

Des mesures spécifiques méritent d'être en outre étudiées **pour les domaines particulièrement complexes et problématiques du crédit et des assurances** notamment.

- Adopter des mesures générales d'amélioration de la lisibilité

Pour permettre au consommateur de mieux comprendre ses contrats, la mission recommande trois mesures :

- Il faut d'abord **améliorer la présentation des contrats par une mise en évidence des informations essentielles** (surlignage, encadrés clairs à l'endroit où le consommateur doit apposer sa signature...) ;
- Il faut ensuite **faire clairement apparaître les risques pour lesquels le consommateur n'est pas garanti ou les limites apportées aux garanties**

souscrites. Ce peut être fait soit en faisant apparaître une mention particulière dans le contrat lui-même (par le biais d'un paragraphe type précisant par exemple « ne sont pas couverts les risques suivants... » ou « les garanties sont limitées à... », soit en accompagnant le contrat d'une fiche synthétique récapitulant ces données.

- Il faut aussi **faciliter la compréhension des clauses et éviter les effets d'exclusion.** Ce peut être fait en accompagnant le document initial d'une annexe rédigée en langage courant ou **en fournissant au consommateur une fiche explicative du document contractuel à l'image de celle qui accompagne la déclaration d'impôt sur le revenu.** Aux Etats-Unis de telles dispositions existent déjà et en matière de téléphonie mobile, par exemple, les contrats s'accompagnent d'une charte des droits qui définit ce que le consommateur doit y trouver. Il faudrait par ailleurs **développer la pratique des lexiques accompagnant les documents contractuels pour expliciter le sens des termes juridiques.** Enfin, pour répondre à des besoins spécifiques comme ceux des mal voyants, les contrats devraient être adaptés et notamment disponibles en braille comme le propose EDF.
- Enfin, comme le fait la Finlande pour les contrats d'assurance, **tout contrat qui ne serait pas accompagné d'informations claires devrait, à l'occasion d'un litige, être sanctionné par le juge,** celui-ci se fondant sur ce que le consommateur est censé avoir compris à partir du document qui lui a été remis.

La mise en œuvre de ces mesures pourrait être confiée, au sein de l'Office national de protection des consommateurs, à une commission ad hoc réunissant les professionnels, des juristes et des représentants des associations, avec obligation de rendre ses conclusions sous six mois à compter de sa mise en place.

- Des mesures propres au crédit et aux assurances

les mesures spécifiques concernant le crédit :

- Le contrat de crédit doit **établir plus clairement les droits et obligations réciproques, sans juridisme excessif,** ce qui constituerait déjà un net progrès. Un accord concerté sur les règles de bonne conduite prenant effet à partir de mars 2003, a d'ailleurs été conclu entre ASF et douze organisations de consommateurs. Il pourrait servir de modèle.
- Afin de mieux mettre en évidence l'équilibre et la symétrie de la responsabilité des prêteurs et des emprunteurs, il conviendrait de **solenniser l'acte de crédit.** A cette fin on pourrait envisager la remise au consommateur, avec l'offre préalable de crédit, d'une fiche technique (comme il est prévu ci-dessus pour les mesures générales) comportant par exemple le montant emprunté, le montant de la mensualité, le coût réel du crédit, les engagements de l'emprunteur en cas d'incident de paiement... L'édition d'un « cœur de contrat » lisible et clair, explicitant mieux les droits et devoirs de chacune des parties constituerait aussi une novation très positive.

Les mesures spécifiques au secteur des assurances :

Le contrat d'assurance reste l'un des contrats les moins bien compris par le consommateur du fait de sa complexité et sa longueur. Ceci est paradoxal lorsque l'on sait qu'il est dans la majorité des cas obligatoire ou très fortement recommandé. Pour y remédier, la mission suggère à titre d'exemple les modifications suivantes :

- la proposition d'assurance devrait **mieux informer l'assuré des sanctions encourues en cas de faute** de sa part ;
- **en cas de résiliation par l'assureur**, ce dernier devrait **remettre un relevé d'information ainsi qu'un devis en vue de l'intervention du Bureau Central de tarification** ;
- l'assuré devrait **être informé avant l'échéance de la possibilité qu'il a de suspendre la prescription** par l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception (article L. 114-2 code des assurances).

4.2 SIMPLIFIER L'ETIQUETAGE DES PRODUITS

Pour satisfaire les demandes des consommateurs et apaiser leurs inquiétudes, mais aussi pour des raisons de marketing, **les professionnels et les pouvoirs publics n'ont cessé d'accroître la quantité d'informations présentes sur les produits** proposés aux consommateurs.

Or, il apparaît tout à fait évident aujourd'hui **que la multiplication des types d'informations et leur constant changement font trop souvent d'eux des repères sans grande utilité** dans la mesure où beaucoup d'indications demeurent mal connues et confuses ; le consommateur s'y perd. Pour leur part, les professionnels ont tout à gagner à une meilleure information du consommateur, notamment pour ce qui touche aux caractéristiques des produits.

De fait, nombre d'études, en particulier du CREDOC¹¹, montrent que les consommateurs sont disposés à payer plus cher (c'est plus particulièrement vrai pour les femmes qui sont les principales prescriptrices en matière de consommation) un produit de qualité dès lors qu'il remplit des conditions objectives : solidité, fiabilité et durée de vie notamment pour les biens d'équipement ; sécurité sanitaire pour les produits de consommation alimentaire.

Un effort de simplification et de clarification s'impose, tant en ce qui concerne les signes de qualité que les marquages de conformité et autres indicateurs.

4.2.1 Une multiplicité d'indications, source de confusion

Le consommateur dispose pour son information de plusieurs dispositifs dont la juxtaposition ne facilite guère la lecture et qui ne sont en outre pas tous garants d'une information objective.

- **Les signes de qualité français, et encore plus européens, ne sont pas bien connus**

¹¹ CREDOC, Cahier de recherche n° 155, juillet 2001.

Dans le domaine alimentaire, quatre signes officiels nationaux ont pour objet de garantir au consommateur que le produit et le service mis sur le marché présente une qualité reconnue.

- **Le Label Rouge** atteste qu'un produit agricole ou une denrée alimentaire possède un ensemble distinct de qualités et de caractéristiques spécifiques préalablement fixées dans un cahier des charges. Environ 420 labels sont homologués à ce jour ;
- **La Certification de Conformité** garantit pour sa part qu'une denrée alimentaire ou un produit agricole est conforme à des caractéristiques spécifiques ou à des règles préalablement fixées portant, selon les cas, sur la production, le conditionnement ou encore l'origine du produit. Il n'existe pas cependant de logo officiel pour identifier les produits certifiés, mais seulement de multiples marques collectives privées d'usage volontaire. Environ 210 dossiers de certification ont été approuvés à ce jour.
- **L'Appellation d'Origine Contrôlée** identifie un produit qui tire son authenticité et sa typicité de son origine géographique (pays, région ou localité). Plus de 460 AOC sont reconnues à ce jour, tous produits confondus.
- **L'Agriculture Biologique** garantit enfin une production qui trouve son originalité dans le recours à des pratiques de culture et d'élevage soucieuses du respect des équilibres naturels.

Mais **ces signes de qualité, indicateurs d'une certaine valeur, n'ont de connu que leur nom**, les consommateurs les mélangeant et ne connaissant pas leur spécificité. La croyance de la plupart des français que l'appellation d'origine contrôlée se limite à une identification viticole est l'une des illustrations les plus parlantes. A cette confusion vient s'ajouter le nouveau qualificatif d'« agriculture raisonnée » reconnu par la loi dite « Nouvelle régulations économiques » qui fait de cette appellation un signe non officiel mais légalement reconnu et qui vient s'ajouter aux autres signes de qualité.

Cette tendance à la multiplication des références est d'ailleurs un mouvement général tant national qu'européen puisque la France, l'Italie et le Danemark veulent développer un label social, comme l'a fait la Belgique, pour identifier les produits élaborés dans le respect des 8 conventions fondamentales de l'O.I.T. (liberté syndicale, abolition du travail forcé, refus du travail des enfants...).

A ces signes nationaux ne **s'ajoutent pas moins de trois appellations européennes**.

- **L'Appellation d'Origine Protégée**, qui équivaut à l'AOC, est décernée à certains produits agricoles et alimentaires.
- **L'Indication Géographique Protégée** désigne un produit alimentaire tirant une partie de sa spécificité de son origine géographique.

- **L'Attestation de Spécificité** garantit pour sa part qu'un produit a été fabriqué selon des procédés considérés comme traditionnels.

Cette tentative d'harmonisation de l'information du consommateur au niveau européen est en réalité un **facteur de complication du système d'information** car ces signes viennent se superposer aux signes nationaux déjà existants.

- Les marquages de conformité et autres indicateurs

Ceux-ci constituent **un vaste ensemble hétérogène de critères de qualité aux contours de plus en plus incertains**.

Le marquage CE

L'apposition du sigle CE sur un produit ou sur son emballage fait présumer que ce produit est conforme aux dispositions de l'une des directives dites « nouvelle approche ». Mais ceci **ne constitue qu'une simple présomption**, à charge pour le professionnel de faire, a posteriori, les démarches nécessaires. Ce sigle, qui est l'un des plus connus et des plus rassurants pour le consommateur, pose donc le problème de sa légitimité lorsque l'on sait que son apposition ne correspond pas automatiquement à une mise en conformité à la réglementation.

L'étiquetage

L'article L 113-3 du code de la consommation dispose que « *Tout vendeur de produit ou prestataire de services, doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente...* ».

Ce texte présente des difficultés majeures car **la variété de ces informations nuit à la clarté des informations fournies** aux consommateurs. En effet, pour ne prendre que l'exemple des produits alimentaires, le consommateur doit faire face à une quinzaine de renseignements divers inscrits sur l'emballage : la dénomination de vente (dénomination prévue pour la denrée) ; une indication sur l'état physique et le procédé de traitement de la denrée (en poudre, lyophilisé, surgelé, concentré, fumé...) lorsque son omission serait susceptible d'entraîner de la confusion ; la mention obligatoire d'un éventuel traitement ionisant ; la liste des ingrédients par catégorie ; les colorants, acidifiants, émulsifiants, humectants, arômes... ; la quantité des ingrédients en pourcentage ; la quantité nette ; la date de durabilité minimale ; les conditions particulières de conservation et d'utilisation ; le nom ou la raison sociale et l'adresse du fabricant ou du conditionneur ou d'un vendeur ; le lieu d'origine ou de provenance ; le mode d'emploi le cas échéant...

Les allégations santé

Les allégations consistent en un message, une mention ou une représentation qui énonce, implique ou suggère qu'une denrée alimentaire possède des caractéristiques, des propriétés ou des effets particuliers liés notamment à sa

nature, sa valeur nutritive, son mode de production et de transformation ou toute autre qualité¹². Elles se retrouvent sous des mentions telles que : « *naturellement riche en...* », « *enrichi en...* », « *participe au maintien du capital osseux...* », « *est nécessaire à...* »...

Certes, depuis quelques années et particulièrement depuis l'affaire dite « de la vache folle », une forte demande d'information de la part des consommateurs sur les nutriments susceptibles d'avoir un effet positif (ou négatif) sur la santé se fait ressentir. L'inconvénient est que ces informations viennent s'ajouter aux multiples informations déjà présentes et contribuent à diluer l'information.

les pictogrammes et logos.

Enfin, les produits s'accompagnent d'un foisonnement d'indicateurs qui prennent la forme de pictogrammes ou logos.

Ces référents concernent :

- **la sécurité**, (produit corrosif, nocif, toxique, facilement inflammable, irritant, dangereux pour l'environnement, comburant, explosif...),
- **l'environnement** (point vert, nature du plastique, recyclage, consigne, éco-label européen, préservation de la couche d'ozone, label FSC, logo « développement durable » encore à l'état de projet...),
- **le commerce équitable** (label « Max Havelaar », marque « Made in dignity »...).

Ils sont d'ailleurs en constance augmentation puisque les distributeurs ne cessent d'en apposer de nouveaux sur les produits portant leur marque.

Cette surabondance d'informations engendre nécessairement de sérieux problèmes de lisibilité pour le consommateur.

4.2.2 Les problèmes occasionnés

Un dispositif informatif aussi complexe ne peut qu'occasionner de multiples difficultés dont sont conscients aussi bien les représentants des consommateurs que les professionnels et les pouvoirs publics. **Deux questions revenues lors des auditions avec une plus grande fréquence que d'autres.**

- Les difficultés de lecture pour un grand nombre de consommateurs.

Cette difficulté particulière est liée à des raisons de forme et de fond.

- Sur la forme, **la quantité d'informations** par exemple **à inscrire dans une surface très réduite** telle que l'étiquette apposée sur les produits **complique singulièrement les choses ;**
- Sur le fond, **les termes employés ne sont guère parlants**. La dénomination des composants par leurs appellations chimiques est rigoureusement

¹² Définition donnée par le Codex Alimentarius.

incompréhensible pour la plupart des consommateurs ; de même, l'expression des quantités est malaisée à comprendre, en particulier lorsqu'il s'agit d'indications relatives à l'énergie (kilojoules...). Une étude a ainsi montré que 79% des consommateurs estiment ne pas avoir les connaissances nécessaires pour bien comprendre les informations nutritionnelles lorsqu'elles sont indiquées sur l'emballage d'une denrée. Le problème est d'autant plus aigu que la proportion de personnes illettrées dans la population reste élevée. De plus, l'expérience montre que nombre des logos figurant sur les produits ne sont pas connus des consommateurs, y compris parmi les plus anciens qui répondent à des objectifs de sécurité tels que la croix de saint André. Cette méconnaissance, source potentielle d'accidents de la consommation, ne peut qu'être accrue par la création de logos supplémentaires alors que les précédents ne sont toujours pas correctement assimilés.

- Les problèmes spécifiques à des groupes de consommateurs :

Certaines difficultés concernent des groupes particuliers de consommateurs qui ont besoin d'informations particulières.

- C'est en particulier le cas pour **les personnes âgées**. Leurs faiblesses croissantes de la vision constituent un réel handicap face à des étiquetages rédigés dans des tailles de caractères souvent très petites du fait de la quantité d'informations à y faire figurer. Il en va de même pour les non et mal voyants¹³
- Sont aussi concernés les **consommateurs présentant des problèmes de santé spécifiques, tels que les personnes souffrant d'allergies alimentaires** dont le nombre va croissant, en particulier chez les plus jeunes et qui craignent de ne pas trouver sur l'emballage les indications nécessaires¹⁴.
- Enfin, les données informatives présentent un intérêt essentiel pour des quantités croissantes de **consommateurs qui appartiennent à des religions concernées par des interdits alimentaires** stricts ou qui prohibent volontairement certains ingrédients, à l'image des végétaliens. Naguère peu ou pas pris en compte par la distribution et s'approvisionnant auprès de magasins spécialisés, ces consommateurs sont désormais assez nombreux pour ne plus être négligés par les professionnels.

Ce constat ne peut que conforter la mission dans la nécessité d'une réorientation de la politique actuelle d'information des consommateurs.

4.2.3 Les orientations préconisées

En matière d'information du consommateur, **la mission préconise une approche prenant en compte simultanément deux dimensions.**

¹³ On dénombre en France 1,5 millions de personnes déficientes visuelles dont 110 000 non voyants et 250 000 personnes dont l'acuité visuelle est inférieure à 4/10èmes. 1/3 d'entre eux lisent le braille et 200 000 mal-voyants en ont des notions.

¹⁴ 1,8 millions de français souffrent d'allergies alimentaires. Un enfant sur dix est concerné.

- pour celles qui répondent à des besoins collectifs, l'étiquetage demeure le vecteur essentiel et doit être au cœur de la réflexion ;
- pour celles qui répondent aux besoins de certains groupes de consommateurs bien identifiés devraient en revanche être développés des canaux d'informations spécifiques via les associations, les réseaux de santé... et fondés sur l'utilisation privilégiée d'outils technologiques tels qu'Internet.

Nécessaire pour renforcer les garanties en matière de santé ou de respect des croyances qui s'affirment désormais avec une grande force, une telle attitude s'inscrit en outre dans le courant d'individualisation d'expression des besoins et d'inflation de produits nouveaux.

Nombre de préconisations ayant déjà été formulées par des instances spécialisées, en particulier le Conseil national de l'alimentation, la mission ne peut que renvoyer à leurs travaux. Certaines recommandations méritent cependant d'être reprises et enrichies de façon à améliorer concrètement l'information mise à la disposition du consommateur.

- Privilégier la certification aux chartes de qualité et codes de bonne conduite

En matière d'information et de protection du consommateur, **on peut noter une tendance lourde à l'adoption de « chartes de qualité » et de « codes de bonne conduite »** au sein des entreprises. Une telle démarche ne constitue pas une garantie objective supplémentaire pour le consommateur. De fait, **élaborées et contrôlées par les entreprises, ces dispositions peuvent avoir pour résultat essentiel de valoriser leurs produits et services** dans une perspective concurrentielle et promotionnelle sans pour autant renforcer réellement les droits des consommateurs.

Pour éviter de voir ces dispositifs ne fonctionner qu'au bénéfice des entreprises, la mission soutient les demandes formulées par plusieurs des associations rencontrées de **leur substituer une démarche systématique de certification chaque fois que possible** dans la mesure où existent les outils normatifs et conventionnels adéquats, y compris au niveau international.

- Améliorer l'étiquetage : simplicité, concision, et lisibilité

- **Tout étiquetage devrait répondre à deux critères essentiels : la sincérité et la pertinence.** Sur ce plan, **la mission recommande en premier lieu de travailler dans le même temps à la généralisation et à la simplification des étiquetages.** Si la mission a en effet constaté un trop-plein d'informations nuisible à une information objectivement utile du consommateur, en particulier dans le domaine alimentaire, il n'en va pas de même pour toutes les familles de produits. Dans le domaine du bricolage, par exemple, la C.S.C a constaté à l'occasion de ces travaux que nombre de produits potentiellement dangereux n'étaient pas accompagnés des informations propres à correctement renseigner le futur utilisateur et à préserver sa sécurité. **Une réflexion sur ce thème pourrait être confiée au Conseil national de la consommation.**
- **S'agissant des logos et des pictogrammes,** il conviendrait de cesser d'en augmenter la quantité et de les rendre accessibles au plus grand nombre. La Fondation pour l'information et la prévention, dont la mission propose la

création, pourrait être chargée d'un **travail de simplification et de pédagogie** sur ce sujet en collaboration avec l'Agence française de normalisation, les professionnels et les divers organismes concernés.

- De même, chaque fois que la taille du produit le permet, il faudrait **mieux identifier séparément les trois types d'informations qui peuvent se retrouver sur une même étiquette** : données relatives au produit (ingrédients), signes officiels de qualité et marques de distributeur éventuelles. **Cette présentation pourrait faire l'objet d'une normalisation.**
- Enfin, pour rendre les informations compréhensibles à tous, les indications faisant appel à des notions complexes (kilojoules par exemple) devraient être remplacées ou accompagnées d'équivalents plus simples.

- **améliorer l'autonomie des non et mal-voyants**

Il est souhaitable de rendre plus aisément reconnaissables les produits et notamment les produits dangereux et/ou susceptibles d'entraîner des confusions. Sur ce point, la Fondation pour l'information et la prévention devrait engager un travail avec les professionnels pour **étendre la pratique** développée par Auchan. Cette enseigne a en effet assortis plus de 1400 produits de sa marque sur 8000 **d'une inscription en braille** qui lui a valu une mention spéciale en 2002 décernée par le jury des Oscars de l'Emballage.

- **Mieux répondre aux besoins de groupes spécifiques**

- Pour répondre aux besoins des personnes souffrant d'allergies ou désireuses, pour des raisons religieuses d'éviter la consommation d'aliments particuliers, **la mission recommande d'abord de rejeter le système des « allégations négatives »**. Revenant à lister les ingrédients qui ne sont pas présents dans un produit alimentaire avec une mention du type : « *ce produit ne contient pas de...* ». En effet, une telle façon de procéder court le risque d'être toujours incomplète et oblige à multiplier abusivement les ajouts d'information, surchargeant inutilement les étiquettes. **Mieux vaudrait renverser le dispositif et préciser ce que le produit contient, la liste étant par nature limitée.**
- Elle suggère ensuite de **créer une base de données** sur le modèle des bases des centres antipoison, **listant les gammes de produits ne contenant pas tel ou tel allergène**. Disponibles sur Internet et, à terme, sur des bornes dans les lieux de vente, ces informations permettraient d'éviter lors des achats ceux portant sur des produits susceptibles de contenir des substances allergisantes par méconnaissance de leur contenu. Cette base de données pourrait aussi être utilisée par les consommateurs dont les achats sont guidés par des considérations d'ordre religieux.

RENFORCER LA REPRESENTATION

Informé, le consommateur doit être représenté afin de voir ses droits préservés. Pour améliorer l'existant, **la mission recommande :**

- **de refonder le Conseil national de la consommation (CNC)** (mesure n° 5) ;
- **de donner aux associations les moyens de mieux jouer leur rôle** (mesure n° 6) ;
- **d'accroître le poids du consumérisme français au sein de l'Union européenne** (mesure n° 7).

5 REFONDER LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Créé par un décret du 16 juillet 1983, le CNC est un organisme paritaire consultatif placé auprès du Ministre chargé de la consommation.

Composé de deux collèges représentant les associations et les professionnels, il a essentiellement pour mission de permettre la concertation entre les uns et les autres et d'être consulté par les pouvoirs publics pour fournir des avis relatifs à la politique de la consommation.

L'examen de ses compétences et de ses modes de fonctionnement actuels montre que **le CNC constitue un organisme sans réel équivalent à l'étranger**. Il témoigne d'une culture du paritarisme sans doute plus développée qu'ailleurs, ce qui constitue un fait très positif qu'il convient de préserver.

Toutefois, outre des difficultés internes, **il n'est pas toujours bien utilisé** par les pouvoirs publics **et il mérite donc d'être rénové et de voir ses missions enrichies pour devenir un véritable Parlement de la consommation**.

Ceci passe par une réforme portant à la fois sur le champ ouvert à ses interventions, sur sa composition et sur ses modes de travail, et enfin sur l'autorité accordée à ses travaux.

5.1 UN CNC TROP LIMITE DANS SES PREROGATIVES

Bien qu'il joue un rôle que tous s'accordent à juger important, le CNC demeure cependant un organisme consultatif aux compétences limitées et concurrencées. En outre, sa composition et ses modes de fonctionnement apparaissent aujourd'hui problématiques.

5.1.1 Des compétences trop étroites et concurrencées

Les prérogatives du CNC sont enserrées par les textes constitutifs dans des limites qui nuisent à son autorité ; elles sont en outre concurrencées par d'autres organismes qui exercent des missions similaires.

- Des compétences limitées

Le Conseil peut se faire entendre de trois manières. Il peut d'abord être consulté « en tant que de besoin » (article 3 alinéa 1 du décret du 12 juillet 1983 portant création du CNC) sur les grandes orientations de la politique de consommation. Il peut être par ailleurs saisi pour avis par les pouvoirs publics sur les projets de lois ou de règlements « susceptibles d'avoir une incidence sur la consommation, ainsi que sur les conditions d'application de ces textes » (art. 3 al. 3). Cette procédure est complétée par une possibilité d'auto saisine, le CNC pouvant, à la demande de l'un des deux collèges (ou des deux), évoquer lui-même des questions concernant la consommation de biens et de services publics ou privés (art. 3 al. 2). La lecture du décret fait bien ressortir les bornes de ses interventions : **il n'y a nulle obligation pour les pouvoirs publics de le saisir**. Dès lors, cette possibilité d'être consulté ou de s'intéresser à des sujets relevant de son champ de compétences pourrait être renforcée pour lui conférer une plus grande autorité.

- Des compétences concurrencées

De surcroît, le Conseil est loin d'être le seul organe à intervenir dans ce domaine. De nombreuses instances ont été créées au fil du temps pour répondre à des besoins spécifiques dans des registres assez voisins pour qu'ils se recoupent parfois largement. Pour n'en citer que deux, le CNC coexiste avec le Conseil national de l'alimentation et le Conseil national du crédit. En outre, la loi a créé au cours des toutes dernières années plusieurs agences d'analyse du risque (AFSSA, AFSAPS, AFSEE) ainsi qu'un Institut de veille sanitaire sans prévoir l'obligation ou même la simple possibilité pour le CNC d'avoir à connaître leurs travaux. Il est dès lors fréquent que des sujets concernant la consommation soient traités en dehors du CNC ; il peut même arriver que des questions similaires soient abordées de manière concomitante par le CNC et un autre organisme, ce qui constitue un gaspillage inacceptable de moyens.

- Une autorité insuffisante de ses travaux

Nombreux sont ceux qui déplorent enfin la faible autorité de travaux qui restent par ailleurs mal connus.

- Les avis rendus par le CNC sont consultatifs. Il revient en dernier ressort aux pouvoirs publics de décider des suites à leur donner. En étudiant les suites données à des prises de position et des groupes de travail du CNC depuis 5 ans on constate que **ses avis sont trop souvent restés sans effet**. Une telle situation n'est pas de nature à mobiliser les énergies.
- Pas toujours suivis, **les avis rendus** par le CNC **connaissent en outre une trop faible médiatisation** en dépit de l'importance des sujets traités. Sur ce point encore beaucoup regrettent que soit seulement prévue la publication des avis au Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes et la possibilité d'une publication spécifique, à la demande du Ministre ou de la majorité du Conseil. Ces modes de

communication interdisent de fait aux consommateurs (hors associations) d'avoir connaissance des travaux effectués.

5.1.2 La composition du Conseil et sa gestion interne constituent un deuxième sujet de discussion

- Une composition à revoir

Un nombre important de ses membres ainsi que de nombreuses personnalités extérieures auditionnées par la mission se sont déclarés favorables à la **création d'un troisième collègue** qui rassemblerait en particulier les associations d'origine syndicale. Cette position repose sur le fait que les associations issues du mouvement syndical, compte tenu de leur histoire et des intérêts qu'elles doivent défendre, ne se trouvent pas exactement dans la même situation que les associations purement consuméristes ou issues de la mouvance familiale. Il paraît dès lors logique d'en prendre acte et d'en tirer les conséquences dans l'organisation même du CNC.

- Une gestion de ses travaux à repenser

- De façon quasi unanime, les membres du Conseil regrettent que ce dernier ne dispose pas de moyens propres et qu'il soit géré par un secrétariat relevant de la D.G.C.C.R.F. Sans qu'une telle situation constitue en elle-même un handicap, elle témoigne de son insuffisante autonomie puisque ses gestionnaires sont placés sous l'autorité du Directeur Général de la Concurrence et non du Conseil lui-même.
- S'agissant de l'organisation des travaux, les questions qui sont soumises au Conseil donnent lieu à l'institution de groupes de travail ad hoc constitués sur la base d'un mandat. Beaucoup s'interrogent sur la pertinence de ce système et préféreraient voir coexister des groupes permanents capables d'engager une réflexion dans la durée et des groupes ad hoc chargés de répondre à une demande ponctuelle.

5.2 LES EXEMPLES ETRANGERS FONT RESSORTIR UNE AVANCE FRANÇAISE POUR CE TYPE DE STRUCTURE

L'analyse comparative montre que **la situation nationale constitue pour l'instant un modèle assez original** avec peu d'équivalents en Europe. **Trois types de cas se dégagent** de l'étude :

- Des Etats sans CNC

Dans plusieurs pays européens il n'existe pas de Conseil national de consommation ou d'institutions similaires, même si des projets en cours depuis quelques années.

- **C'est le cas au Danemark** où le « Danske Forbrugerradet » ne correspond pas au concept du CNC français en dépit de son titre. Ce n'est en effet que le regroupement des 26 organisations nationales de consommateurs et de 7 groupements locaux.

- **C'est aussi le cas en Irlande, en Suède et en Italie.** En Irlande ce sont les différents services gouvernementaux qui sont responsables de la protection des consommateurs dans les secteurs dont ils ont la responsabilité directe. La mise en œuvre de la législation générale en matière d'information du consommateur et de sécurité des produits relève ainsi de l'Office of the Director of Consumer Affairs (ODCA). En Suède ces questions dépendent de l'Office des consommateurs (Konsumentverket) qui comprend des représentants des organisations de consommateurs, du commerce, de l'industrie, des municipalités ainsi que des parlementaires. Les questions de consommation sont évoquées par un groupe d'experts comportant des représentants des consommateurs, du commerce, de l'industrie...mis en place au sein du ministère de la Justice. En Italie c'est au niveau local que les associations de consommateurs sont consultées sur ces questions. **Dans ces trois pays des projets de création de Conseils nationaux de la consommation ont cependant été mis à l'étude** il y a plusieurs années.

- Dans d'autres Etats existent des structures proches dans leur esprit, si ce n'est dans leur dénomination, du CNC français

- **C'est vrai en Belgique, au Luxembourg ou en Grèce** où un « Conseil national des consommateurs » a été créé par une loi de 1994 ;
- **C'est vrai aussi en Allemagne**, bien que la compétence soit partagée entre 5 organismes différents ; de même, **en Autriche**, la compétence est confiée à un « Conseil des consommateurs » (Verbraucherrat) mais ce Conseil est un comité spécialisé de l'Institut de normalisation et il a pour mission d'assurer la participation des consommateurs à la normalisation technique. Il diffère donc assez profondément du Conseil français ;
- **En Espagne** il existe un Conseil des Consommateurs et Utilisateurs (C.C.U) mais il n'est composé que des représentants des associations de niveau national, ce qui le prive de l'intérêt du paritarisme à la française ;
- **Quant à la Grande-Bretagne**, elle a mis en place un « National Consumer Council » qui fonctionne sur le mode des « think tank » américains, et des comités associés pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Ces structures rassemblent des membres venant d'horizons divers (industrie, santé, éducation, monde de la consommation...) sans représentation directe des associations comme en France. Cependant, les questions de consommation restent très largement de la compétence de services gouvernementaux que le Comité peut simplement influencer par ses travaux.

- Enfin, la Finlande et le Portugal se dégagent de l'ensemble par l'importance des missions confiées aux équivalents locaux du CNC.

- **En Finlande** la Commission des affaires du consommateur associée, de manière proche de l'organisation française, toutes les composantes de la consommation : autorités publiques, organisations de consommateurs et de

salariés, organisations de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Les missions qui lui ont été confiées sont elles aussi voisines de celles confiées au CNC national : suivi des questions de consommation, développement de la coopération et de la coordination des activités entre autorités en charge de la consommation, formulation d'avis...

- **Au Portugal, le Conselho Nacional do Consumo constitue un exemple pouvant servir de référence sur plusieurs points.** De fait, organe indépendant, le Conseil doit notamment se prononcer sur toutes les questions relatives à la consommation qui lui sont soumises par le Gouvernement, mais aussi – et c'est plus original – par l'Institut du consommateur, par les associations et tous les organes représentés en son sein. Par ailleurs, il doit émettre un avis préalable sur les initiatives législatives concernant la consommation. Sa composition mérite enfin d'être notée dans la mesure où il associe par exemple à ses travaux le président de l'Institut du consommateur et l'association nationale des communes.

5.3 FAIRE DU CNC UN VERITABLE PARLEMENT DE LA CONSOMMATION

Afin de permettre au CNC de jouer pleinement son rôle et de disposer d'une réelle autorité, la mission estime que des modifications devraient intervenir tant en ce qui concerne son champ de compétence que ses modes de saisine, sa composition et l'organisation interne de ses activités.

5.3.1 Renforcer l'autorité du Conseil

- Etendre les compétences du CNC

- Pour ce qui touche à son champ d'intervention, le Conseil devrait se voir attribuer par la loi **une compétence de droit commun sur toutes les questions touchant à la politique de consommation**. En outre, **il devrait être obligatoirement - et non facultativement - saisi pour avis préalable de tout texte de loi et des projets de décret** concernant la consommation, cet avis n'ayant bien entendu que valeur consultative ;
- Afin de mettre un terme à la dispersion des moyens et asseoir l'autorité du Conseil, une meilleure coordination doit être trouvée avec les autres organes ayant à débattre de sujets qui relèvent de sa compétence. Pour ce faire, la mission recommande de faire réaliser un audit permettant d'identifier les structures de toute nature potentiellement concernées et d'en proposer la suppression en cas de redondance. Pour les autres, le C.S.C devrait au moins être obligatoirement prévenu des travaux en cours au sein de ces instances selon une périodicité trimestrielle par exemple ; il devrait par ailleurs pouvoir les saisir lui-même de façon à confier à des organes plus spécialisés les études nécessaires à la préparation de ses positions. En tout état de cause, **les options politiques devraient être débattues devant le seul CNC et non dans de multiples organes périphériques**.

- Elargir la saisine

Comme cela se pratique au Portugal, **le CNC devrait pouvoir être saisi par des autorités** extérieures telles que le Président de l'Office national de protection du consommateur. **De plus, il devrait bénéficier d'un pouvoir d'auto saisine élargi.** Ceci lui permettrait sans doute d'être davantage facteur de proposition et d'anticipation et de ne plus intervenir seulement en réponse à des demandes.

- Assurer un meilleur suivi des avis rendus

Si l'on veut réellement donner un rôle majeur au Conseil national, il est impératif que ses avis pris dans le cadre de l'alinéa 2 de l'article 3 du décret soient davantage suivis d'effets, sauf à ruiner les meilleures bonnes volontés. Pour ce faire, la mission recommande trois mesures :

- le rapport annuel des travaux du CNC devrait être accompagné d'une annexe présentant non seulement – comme c'est le cas aujourd'hui - le bilan du suivi effectué, mais exposant les motifs ayant conduit à ne pas suivre un avis en tout ou partie.
- Parallèlement, le CNC devrait être autorisé à émettre lui-même des propositions sur les modalités de suivi actuellement en vigueur.
- Il serait enfin souhaitable que les avis rendus soient accompagnés de propositions de modalités de mise en œuvre élaborées par les rapporteurs eux-mêmes.

5.3.2 Des modes d'action à réviser

- Créer un troisième collège

S'agissant de sa composition, la mission propose d'**adjoindre un troisième collège aux deux collèges existants.** Celui-ci devrait être composé de deux groupes de personnes : **d'une part les représentants des associations issues du monde syndical ; d'autre part des experts et des personnalités qualifiées.**

- Pour les associations d'origine syndicale, il apparaît cohérent de les dissocier des associations purement consuméristes dans la mesure où leurs objectifs, s'ils peuvent largement se recouper, ne sont pas nécessairement identiques. Elles peuvent en effet être conduites, à l'occasion de débats internes au CNC, à se positionner par rapport aux droits des salariés plus que par rapport aux droits des consommateurs. Ce peut être le cas lorsque sont par exemple traitées des questions relatives à des services publics comme les transports. Les revendications formulées par les clients du service en matière d'information ou de service minimum sont alors susceptibles de se heurter aux positions des organisations syndicales. Une telle situation mérite d'être prise en compte dans l'organisation même du Conseil pour clarifier la situation.

- Par ailleurs, le CNC gagnerait sans aucun doute à **intégrer en son sein des compétences qui aujourd'hui n'y sont pas présentes**. Aussi, la mission recommande d'adjoindre à ce troisième collège des experts et des personnalités qualifiées : Président de l'Office national de protection du consommateur, juristes spécialistes du droit de la consommation, économistes de la consommation, sociologues, parlementaires... Enfin, une place devrait être faite à un représentant de l'union européenne et à des spécialistes étrangers – au moins issus des Etats de l'Union– de façon à faire bénéficier le Conseil d'une expertise comparative permanente.

- Instituer une véritable autonomie de gestion

- S'il convient de maintenir le ministre chargé de la consommation comme Président, la mission suggère de faire nommer par ce dernier **un vice-Président** choisi parmi les personnalités qualifiées **pour exercer au quotidien la direction du Conseil**. Ceci ne pourrait que renforcer la visibilité politique de l'institution.
- Par ailleurs, la mission recommande de **doter le CNC des moyens administratifs nécessaires** à son fonctionnement. Ceci pourrait être réalisé par transfert, sous l'autorité de son Président, des fonctionnaires de la D.G.C.C.R.F. qui assurent actuellement son secrétariat.

- Rationaliser l'organisation de ses travaux

- Si des groupes de travail ad hoc demeurent une réponse adaptée à des questions particulières, la mission considère que le CNC gagnerait à **pérenniser des groupes permanents constitués hors mandat** et susceptibles d'engager à la fois une réflexion de long terme et de jouer un rôle d'alerte.
- Pour lui permettre aussi d'être davantage impliqué dans la défense des positions françaises auprès des autorités communautaires, la mission estime qu'**une plus grande cohésion devrait être instituée entre celui-ci et le Secrétariat Général du Comité Interministériel (S.G.C.I.)**. En tout état de cause, un groupe traitant spécifiquement des questions d'évolution du droit communautaire et en particulier des conditions de transposition devrait être institué en priorité.
- De même, **la participation des membres du Groupement interministériel de la consommation (GIC) aux travaux du CNC devrait être plus régulière** car leur absence fréquente ne peut que nuire à la qualité de sa mission. Il conviendrait d'ailleurs de profiter de la refonte des textes concernant le CNC pour vérifier la pertinence de la liste des ministères membres du GIC et imposer à chacune des administrations concernées la désignation d'un correspondant permanent.

- Améliorer la visibilité des actions du Conseil par une véritable politique de communication.

- Comme l'ont fait d'autres organismes (la Commission de la sécurité des consommateurs par exemple), le CNC devrait développer une communication plus active, en particulier grâce à Internet.
- Enfin, les avis rendus devraient faire de la part du Conseil l'objet d'une médiatisation plus active.

6. AIDER LES ASSOCIATIONS A MIEUX JOUER LEUR ROLE : REFORMER LES MODES DE FINANCEMENT

Les associations remplissent une mission de représentation des intérêts de leurs mandants irremplaçable : par leurs actions elles contribuent à entretenir entre professionnels et consommateurs un équilibre toujours menacé ; par leur esprit, elles contribuent de façon plus globale à assurer une fonction citoyenne indispensable pour maintenir le lien social.

Demain elles doivent être les partenaires essentiels de « France consommateur » et des chambres régionales de la consommation.

Or, en dépit de leur reconnaissance, les associations vivent difficilement. Elles se heurtent en effet à une conjonction de difficultés d'origine diverses.

6.1 DE REELLES DIFFICULTES DE FONCTIONNEMENT

Les associations de consommateurs sont depuis plusieurs années confrontées à une double série de difficultés : d'une part des phénomènes exogènes qui les dépassent largement mais dont elles subissent les conséquences ; d'autre part des causes endogènes liées aux modes de fonctionnement actuels.

6.1.1 Un problème exogène majeur : les mutations des formes de l'engagement citoyen

D'une façon générale, les associations vivent un essoufflement et souffrent de la faiblesse globale de l'engagement citoyen. En effet, **à ce qui était naguère un véritable « engagement associatif » a succédé** au cours des deux dernières décennies **une « consommation associative »**.

- Il ne s'agit pas là d'un fait spécifiquement national, mais d'un phénomène qui touche à des degrés divers tous les pays, y compris ceux pourtant culturellement plus favorables à l'engagement citoyen comme la Finlande. Si les causes d'un tel changement sont nécessairement multiples, elles renvoient à une mutation sociale profonde qui voit les engagements de longue durée au profit d'instruments collectifs céder la place à des actions peu durables et inspirées le plus souvent par la recherche d'une motivation plus personnelle.
- Dans ces conditions, les associations de consommateurs (comme d'autres), n'apparaissent plus comme des lieux de pratique citoyenne mais essentiellement comme de simples pourvoyeuses de services auxquelles on fait appel en cas de besoin et que l'on quitte une fois le problème réglé. La cotisation à payer perd ainsi son caractère initial d'acte d'adhésion pour ne plus apparaître que comme une contrepartie financière d'un service attendu.
- Compte tenu de la prégnance de ce nouveau modèle associatif, il apparaît vain d'attendre un changement majeur sur ce plan : rien ne permet de penser que la défense du consommateur soit de nature à mobiliser davantage dans les années à venir. Les associations doivent donc apprendre à fonctionner avec peu d'adhérents réellement engagés sauf à modifier leur offre de service : il est clair que des thématiques telles que l'environnement durable ou la consommation éthique peuvent constituer des

vecteurs de développement importants, en particulier auprès des jeunes générations plus sensibles à ces problèmes que leurs aînés.

6.1.2 Des difficultés endogènes

Trois données particulières pèsent sur les associations françaises :

- la plus visible est sans aucun doute **la multiplicité des structures** ;
- la deuxième tient à **l'inadéquation entre les missions affichées et les moyens réellement disponibles** ;
- la plus délicate reste celle de **leur financement**.

- Emiettement ou richesse associative ?

Comme tous les observateurs extérieurs, **la mission a d'abord été frappée par le nombre d'associations** présentes dans ce domaine. Le mouvement consumériste est en effet composé de 18 associations agréées au plan national et de centaines de structures locales qui en sont les démembrements, souvent très faibles en nombre d'adhérents et plus encore de permanents prêts à consacrer une partie de leur temps à la vie de leur association.

A ce réseau s'ajoutent deux types d'associations :

- D'une part **des associations nationales non agréées** et souvent **spécialisées** dans des secteurs particuliers comme l'association française des usagers des banques ou l'association des usagers des assurances, pour ne citer que ces deux là. Du fait de la sectorisation de leur champ d'intérêt, **ces associations développent d'évidence de bonnes capacités d'analyse** et peuvent constituer de ce fait des interlocuteurs tout à fait crédibles.
- D'autre part, les dernières années ont vu aussi se multiplier **des structures sous la forme de collectifs** d'usagers et qui échappent très largement aux dispositifs institutionnels, certaines n'étant d'ailleurs pas constituées sous la forme du régime associatif de la loi de 1901. Beaucoup demeurent confidentielles et sont parfois nées de circonstances dramatiques (un accident mortel d'un enfant par exemple, conduisant les parents à constituer une association dont l'objet est d'éviter la répétition de ce drame). D'autres sont plus médiatiques, comme le regroupement de plusieurs dizaines de structures différentes dans le « Collectif de l'Ethique sur l'étiquette » ou comme les associations qui ont fait de la lutte contre les antennes de téléphonie mobile leur cheval de bataille. Utilisant massivement Internet pour compiler des données informatives – mais sans toujours prendre le soin de trier les informations ainsi collectées – **elles développent souvent des positions qui se manifestent de manière agressive**. D'autant que leurs actions empruntent parfois la voie de l'illégalité : refus d'acheter des titres de transport ou dégradation de matériel (dégradation de composteurs de billets) par des membres de collectifs pour les transports gratuits par exemple. Ces méthodes

tranchent sur le climat pacifié qui caractérise aujourd'hui les relations entre associations et professionnels.

Cette diversité associative est évidemment perçue de façon très différente selon les acteurs concernés sans que le clivage ne se fasse d'ailleurs clairement entre les professionnels, les pouvoirs publics et les associations elles-mêmes. Au sein de chacune de ces trois catégories la mission a constaté à l'occasion de ses entretiens que les positions étaient très diverses. **Certains jugent positive cette multiplicité**, signe pour eux d'une réelle vitalité du mouvement. **D'autres, plus nombreux y voient plutôt un frein à l'efficacité** de l'action.

Si l'on s'intéresse à la dimension purement quantitative, **la France est un des pays qui compte le plus grand nombre d'associations** (la Catalogne exceptée avec 22 associations mais dont beaucoup sont très faibles, 5 seulement étant déclarées « les plus représentatives »). On ne trouve en effet qu'une seule association nationale en Irlande, au Luxembourg, en Nouvelle Zélande et en Grande Bretagne et 2 en Finlande. En revanche, la Belgique en compte une douzaine, l'Italie 15 et le Portugal plus d'une dizaine. Au Canada la situation est très différente selon que l'on s'intéresse au niveau fédéral (une seule association mais qui a du mal à vivre) ou au niveau de la province du Québec (35 associations environ), mais dans ce dernier cas, il s'agit le plus souvent de groupements comptant peu de membres.

Dans plusieurs Etats - les Etats-Unis en particulier, mais aussi le Québec et l'Allemagne – **l'existence de nombreuses structures locales s'accompagne de regroupements** à l'échelle fédérale qui donnent au mouvement une unité d'action et un poids évidemment bien supérieurs. En témoigne le slogan utilisé dans ces documents par la « Consumer Federation of America »¹⁵ : « *Quand la fédération américaine des consommateurs parle, les parlementaires écoutent* ».

- **Au Québec**, existent deux structures fédératives qui regroupent les 35 associations : depuis 1992 la « Coalition en rassemble 26 et une autre instance réunit les 9 autres.
- **En Allemagne**, la VZBV réunit les 16 associations des Länder.

La France a du mal à s'engager pleinement dans cette voie, même si des regroupements ont vu le jour et ont permis de regrouper 15 des 18 associations nationales.

- **Conso-France** créé en 1999 sur l'initiative de l'Adéic-Fen à la suite des assises du mouvement consommateur du printemps 1999 réunit 7 organisations (Adeic-Fen, Indecosa-CGT, Asseco-CFDT, CGL, CNL, Cnafal et ALLDC).
- **La « Coordination »**, constituée un peu plus tardivement regroupe pour sa part 8 autres organisations (CLCV, Cnafac, Unaf, CSF, Familles rurales, Familles de France, Orgeco et UFCS).

- **Multiplication des instances de représentation et dilution de l'activité**

¹⁵ Reprise d'un article du Wall Street Journal

Comme on l'a déjà noté (voir supra « Décentraliser l'action ») les associations doivent être présentes dans de très nombreuses structures consultatives. Un catalogue non exhaustif établi par l'Institut national de la consommation recense ainsi plus de 110 instances nationales¹⁶ dont le texte constitutif prévoit la participation d'associations de consommateurs ou les désigne nommément. Un décompte effectué à l'échelle locale conduit au même constat (voir annexe n° 3).

A titre d'exemple, l'examen des représentations assurées par la CLCV montre que cette dernière est présente :

- au plan national dans au moins 35 instances et organismes de représentation et de concertation (Conseil National de la Consommation, AFSSA, Comité des Usagers du Transport Aérien, Comité Français des Eco labels...).
- au plan européen dans près de 6 organisations (Comité des Consommateurs, Forum Européen des Eco labels, ANEC...).
- au plan international dans 3 types de regroupements (Dialogue Transatlantique des Consommateurs, Travaux concernant les consommateurs au sein de l'O.C.D.E., Sommets intergouvernementaux).

A priori positive puisqu'elle permet aux représentants des consommateurs de faire entendre leur voix dans toutes les enceintes, cette démarche a des effets pervers évidents. Elle provoque une évidente dilution de leurs capacités d'intervention dans la mesure où nombre de ces structures sont assez éloignées des préoccupations directement consuméristes et où elles sont trop nombreuses pour que les associations puissent être efficacement présentes partout.

- Des financements qui ne satisfont aucune des parties

De toutes les questions évoquées, les modalités de financement restent le sujet le plus problématique. **A peu près tous les acteurs s'accordent à dire qu'en dépit des changements de critères intervenus, les financements demeurent critiquables.** Pour autant, les appréciations divergent selon les acteurs concernés.

Si les pouvoirs publics sont tentés pour leur part de regretter le manque d'autonomie financière des associations, celles-ci font valoir en réponse que les financements publics sont évidemment très insuffisants. A l'exception de l'UFC Que-Choisir ? qui estime être la seule à pouvoir se passer de subventions publiques, toutes les associations ont déploré, lors des entretiens, la modicité des aides reçues des pouvoirs publics, rappelant en particulier leur diminution de 43% entre 1992 et 1997, ce qui ramène les financements de l'Etat à moins de 0,50 euros par habitant. Certaines ont par exemple rappelé que l'exigence de professionnalisme s'accompagne de dépenses inévitables, ne serait-ce que pour recruter des personnels qualifiés ; un juriste du niveau du DESS spécialisé dans le logement par exemple coûte environ 35 000 euros par an. Partant de ces chiffres, les associations dénoncent le risque de leur marginalisation.

¹⁶ Sans compter les organismes de certification.

Si l'on veut comparer cette situation à celle de quelques Etats européens, la Finlande, mais aussi l'Allemagne lorsque l'on regroupe les financements fédéraux et ceux des Länder, sont plus généreux envers leurs associations. Il convient cependant de rappeler qu'à l'exception de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Suède, toutes les organisations des autres Etats membres de l'Union Européenne ne disposent comme ressources propres que des cotisations de leurs adhérents, de la vente de leurs magazines et de la facturation de leurs services.

Indépendamment du montant des subventions allouées, on peut considérer que **les critères de répartition des subventions sont largement obsolètes et ne favorisent pas le dynamisme** de l'action associative.

- **Les montants accordés reposent sur une logique quantitative** et de moyens qui impose des chiffrages nombreux : nombre de dossiers traités dans les permanences, participation aux divers conseils et commissions locaux ainsi qu'aux commissions de surendettement, interventions dans le cadre des BP 5000... Un tel mécanisme exige des associations la tenue de livres de compte qui n'offrent pas grande garantie et suppose des calculs fastidieux de la part des permanents des associations et des agents des DDCCRF ou des DRCCRF. On estime ainsi à une vingtaine le nombre de fonctionnaires de la DGCCRF mobilisés dans les régions à cet effet. Même si ce cas est heureusement limité, la mission a ainsi pu constater que le système pouvait conduire à accorder une subvention annuelle de moins de 40 euros à une association locale alors que la chaîne de traitement conduisant à ce chiffre a d'évidence coûté beaucoup plus à l'Etat.
- **Les subventions sont en outre réparties sur un nombre très important de structures** : 824 associations locales ont ainsi été concernées en 2002. Si chacune d'entre elles y trouve son compte – au moins partiellement – on peut s'interroger sur l'efficacité de fonds aussi éparpillés.

6.2 LES VOIES ET MOYENS D'UN RENFORCEMENT DU MOUVEMENT ASSOCIATIF

Le mouvement associatif doit être soutenu pour le rôle irremplaçable qui est le sien et dont les consommateurs sont conscients, même si les engagements individuels ne sont pas à la hauteur de ce qui apparaît souhaitable.

C'est en tout cas ce que révèlent les enquêtes d'opinion. En 1999, un sondage Eurobaromètre a ainsi montré que la notoriété des associations était satisfaisante avec 34% d'Européens déclarant connaître au moins une association (mais 4% seulement étant membres d'au moins l'une d'entre elles). En revanche, 40% estimaient qu'elles n'avaient pas assez de pouvoirs mais globalement, le jugement porté sur elles était positif. Ce que confirment un sondage CSA/Mission interministérielle du centenaire de la loi de 1901 pour lequel 95% des français avaient une bonne opinion des associations et celui réalisé en janvier 2001, à la demande de ConsoFrance, par l'institut CSA : pour ce dernier, 90% des consommateurs avaient confiance en elles pour défendre leurs droits.

Il est dès lors indispensable de définir des systèmes organisationnels et des modes de financement permettant de les renforcer.

Il convient d'abord à ce stade d'affirmer que **la question essentielle n'est pas celle du nombre d'associations. D'abord parce qu'il n'est pas du rôle de l'Etat de décider si ce nombre est ou non trop important**, sauf à porter atteinte à la liberté d'association. Ensuite parce que c'est moins cette question qui fait problème que les conséquences de cette atomisation dans la mesure où elle entraîne un saupoudrage financier qui conduit à une perte d'efficacité globale.

S'agissant de nouveaux modes d'organisation, on a vu (voir supra mesure n° 3) que la mise en place de structures locales plus adaptées à leurs possibilités réelles d'interventions et davantage soutenues par les collectivités locales pouvait constituer un schéma nouveau.

En ce qui concerne les questions de financement, **l'objectif de l'Etat doit être de mieux définir ses priorités et de donner ensuite aux associations les moyens de contribuer à leur mise en oeuvre**. Pour ce faire, la mission préconise deux dispositifs parallèles

- réformer les modalités de financement actuelles
- développer de nouvelles sources de financement.

- **Réformer les canaux de financement actuels**

Les critères actuellement utilisés, même s'ils ont positivement évolué méritent d'être reconsidérés – notamment pour les simplifier - tant en ce qui concerne les financements nationaux que locaux. L'objectif devrait être de **substituer une logique de résultats à une logique de moyens par le biais d'aides aux structures fondées sur des programmes d'action**. Ceci aurait par ailleurs l'avantage de mettre en cohérence les pratiques de financement nationales avec les celles de la Commission européenne.

- **Pour l'échelon national, la mission suggère d'abandonner le système de répartition collectif et d'attribuer l'essentiel des subventions sur une base individuelle et d'appels à projets ministériels** pluriannuels (ou de propositions associatives de projets), une « prime » étant accordée aux réponses et aux propositions collectives. Ce serait là le meilleur moyen de s'assurer que sont respectées les règles posées dans la circulaire de 2002 (*« s'assurer que l'attribution des subventions se fait au regard d'objectifs cohérents avec la politique menée par le Gouvernement et répond à des exigences de bonne gestion »*). En outre, cela éviterait les distorsions importantes constatées entre associations. En effet, selon les données fournies par la D.G.C.C.R.F, l'absence de prise en compte actuelle de l'examen de l'activité et de la situation financière d'une association avant l'attribution d'une subvention conduit à financer certaines d'entre elles à hauteur de plus de 50% de leur budget de fonctionnement et d'autres à moins de 20%. De même, la subvention couvre pour les unes jusqu'à 130% du poste « salaires et charges sociales » alors que ce taux de couverture peut être inférieur à 40% pour d'autres.
- **L'état ne doit plus financer tel un guichet le mouvement associatif**. Il doit mettre à leur disposition de la valeur ajoutée. Il convient donc de mutualiser les moyens pour donner au consommateur une meilleure qualité de service.

- **Pour le niveau local, les critères d'attribution devraient être aussi globalisés.** L'essentiel des sommes allouées devrait l'être en direction des Chambres régionales de la consommation sur le fondement de contrats d'objectifs. A charge ensuite pour ces instances de coordination de répartir les fonds entre les associations partenaires.
- En contrepartie de ces modifications, l'Etat devrait assurer des versements réguliers de façon à ne pas mettre en péril l'activité des associations en asséchant leur trésorerie.

Pour ne pas pénaliser les structures actuelles par un changement brutal de procédure, **la mission propose d'étaler ces mesures sur deux ans** par exemple, de façon que le nouveau dispositif de financement soit opérationnel en 2005.

- développer de nouvelles sources de financement

Comme il existe des modes alternatifs de règlement des litiges, les associations devraient s'efforcer de développer des modes alternatifs de financement. Plusieurs pistes peuvent être suivies pour ce faire.

- Etablir un processus de négociation entre les Chambres régionales de la consommation et les collectivités locales pour déterminer les financements utilisables ;
- **Mieux répondre aux appels à projet européens.** Comparativement à leurs homologues, les associations françaises semblent en effet trop peu présentes sur ce terrain ;
- Les associations devraient parallèlement **étudier la possibilité de faire rémunérer une partie des services rendus.** Selon le sondage Eurobaromètre de 1999, un pourcentage significatif de consommateurs se déclarait disposer à le faire, en particulier pour les conseils juridiques (60%). C'est d'ailleurs la voie choisie par la fédération allemande qu'est la VZBV. Cette dernière estime d'ailleurs qu'il s'agit là d'une garantie pour le consommateur, une association ne pouvant s'autoriser une telle attitude que si elle est certaine de fournir des services de grande qualité.
- Enfin, pour encourager les adhésions, la mission suggère de **faire entrer dans le champ des déductions fiscales les cotisations versées aux associations de consommateurs.**

7. PESER D'AVANTAGE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE.

7.1 UNE INSUFFISANTE PRESENCE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

- **Le monde français de la consommation n'est pas assez présent à Bruxelles.** Ce constat a été fait par toutes les personnalités rencontrées :
 - les associations entendues par la mission ont reconnu leurs difficultés à travailler au niveau communautaire ;
 - les professionnels sont sans doute mieux armés dans la mesure où ils disposent de moyens plus importants. Pourtant, selon les observations recueillies auprès des autorités européennes, leur lobbying dans le domaine de la consommation est nettement moins intense que celui d'autres Etats, en particulier la Grande-Bretagne.
 - Enfin, les instances communautaires constatent d'une façon générale un manque de travail en réseau de l'ensemble des partenaires français, y compris les administrations.

Cette relative absence est problématique car les positions françaises sont du coup moins défendues que d'autres. **Or, la France a justement plus à perdre que d'autres.** Bénéficiant d'un haut niveau de protection en matière de droit de la consommation, elle risque en effet de voir le droit de la consommation tiré vers le bas, en particulier avec l'entrée dans la communauté des nouveaux membres dont les niveaux de protection actuels sont faibles au regard de nos pratiques.

- **Les causes d'une telle situation sont plurielles** et c'est de leur agrégation que pâtit la position française dans le concert européen.
 - **l'éclatement associatif et institutionnel** joue sans doute un rôle qu'il ne faut ni sous estimer, ni surestimer. Il est en effet difficile de faire adopter des positions communes par un nombre important de structures (en dépit des regroupements intervenus à travers Conso-France et la Coordination) qui ont chacune leur histoire et qui ne partagent pas nécessairement une même vision de la société ; cet éclatement ne facilite cependant pas les choses ;
 - De plus, à la différence des représentants d'autres Etats, **les oppositions normales entre professionnels et associations ou entre associations elles-mêmes ne sont pas toujours levées préalablement aux discussions** dans le cadre communautaire ; ceci empêche de parler d'une seule voix pour peser davantage dans les décisions.
 - En outre, **l'insuffisante maîtrise de l'anglais**, devenu quasiment la seule langue de travail au niveau communautaire, en particulier par les représentants des associations, constitue pour ces dernières un réel handicap.
 - Enfin, **les associations ne sont a priori pas assez présentes dans les appels à projets de la Commission**, ce qui les prive d'ailleurs de possibilités de financement supplémentaires comme on l'a noté plus haut. Leurs homologues allemands pour ne citer qu'eux, s'efforcent au contraire de participer le plus souvent possible à ces appels.

7.2 LES PRECONISATIONS DE LA MISSION

Compte tenu des éléments d'information rassemblés, **la mission préconise trois types de mesures.**

- **Améliorer la formation** de celles et ceux qui ont à intervenir dans le cadre communautaire, en particulier les représentants associatifs. La Fondation pour l'éducation du consommateur (voir supra mesure n°2) devrait s'y consacrer, notamment dans le domaine des langues : les acteurs de la consommation doivent pouvoir communiquer dans ce qui est devenu la langue de l'Europe, même s'il faut lutter pour maintenir la présence du français. En effet, les questions linguistiques jouent un rôle considérable et parfois décisif dans les processus décisionnels et elles conditionnent souvent l'accès à l'information pertinente.

Il serait aussi utile de mettre en place des formations ayant pour objet d'acquérir une connaissance intime

- des rouages des processus décisionnels au sein de l'Union ;
 - de la culture institutionnelle communautaire ;
 - des conséquences des différences culturelles entre partenaires...
- **Encourager professionnels et associations à définir au sein du CNC rénové des positions communes** de façon à porter un message unitaire lors des négociations dans le cadre communautaire.
- **Renforcer le lobbying** auprès des instances de l'Union européenne. La mission ne peut sur ce point que souscrire à l'esprit des propositions formulées par la Chambre de commerce de Paris dans son rapport du 5 septembre 2002 présenté par M. DERIEUX et consacré aux lobbying des entreprises françaises à Bruxelles. Le rapporteur proposait notamment de créer une véritable culture du lobbying le plus souvent absente en France par la mise en œuvre d'une politique de formation adéquate, et d'y sensibiliser les entreprises. Ce constat vaut aussi pour les pouvoirs publics et les associations. Pour conduire des actions efficaces, la France pourrait prendre exemple sur plusieurs de ses partenaires. Au premier chef la Grande-Bretagne, particulièrement efficace en ce domaine et dont la réussite tient à la conjonction de plusieurs éléments :
 - une symbiose opérée entre les divers partenaires dès lors que des intérêts nationaux sont en jeu ;
 - le placement des hommes dans une vision de long terme ;
 - une très bonne utilisation de ses ressources parlementaires.

En la matière, d'autres Etats fournissent aussi des points de comparaison utiles pour progresser. C'est le cas de l'Allemagne pour la qualité de sa préparation en amont et sa capacité à parler d'une voix unique. Même si l'on en parle moins, c'est aussi le cas de l'Italie qui sait tisser des réseaux d'influence efficaces.

GARANTIR LA PROTECTION

Alors qu'il vit globalement dans un environnement qui n'a jamais été aussi sûr, le consommateur moderne aspire sans cesse à plus de sécurité, comme l'a montré depuis une dizaine d'années essentiellement une abondante littérature sociologique et juridique. Indépendamment des problèmes sociaux auxquels peut conduire une telle attitude¹⁷, les partenaires du monde consumériste – pouvoirs publics, associations et professionnels – ont l'obligation d'y répondre, ne serait-ce que pour responsabiliser les consommateurs grâce à une éducation adéquate.

L'examen des procédures et des institutions en charge de la sécurité des personnes et des biens révèle des lacunes graves qu'il est impératif de combler par la mise en œuvre de dispositifs réellement adaptés aux besoins.

Pour cela **la mission propose cinq types de mesures** :

- **réorganiser les structures et réviser les règles qui concourent à la sécurité physique des consommateurs** (mesure n° 8) ;
- **faciliter le règlement des litiges** (mesures n° 9, 10 et 11) ;
- **renforcer les garanties contractuelles** (mesure n° 12) ;
- **mieux encadrer le crédit pour lutter contre le surendettement en amont** (mesure n° 13) ;
- **raffermir le lien entre les institutions et la recherche universitaire** (mesure n° 14)

¹⁷ Beaucoup y voient notamment une cause majeure de la judiciairisation de la société française, même si ce phénomène n'atteint pas les proportions prises aux Etats-Unis.

8. RENFORCER LA SECURITE DU CONSOMMATEUR

Préserver la sécurité physique des personnes reste une mission fondamentale des pouvoirs publics. Les structures administratives aujourd'hui en charge de cette mission sont nombreuses et relèvent de départements ministériels divers, ce qui ne simplifie pas la lisibilité du dispositif et n'en garantit pas l'efficacité. Pour certains services, comme la D.G.C.C.R.F, il s'agit d'une mission particulière au sein d'un ensemble de compétences plus vastes. Pour d'autres, cela constitue leur raison d'être.

C'est le cas de la Commission de la sécurité des consommateurs (C.S.C). Organe consultatif créé en 1983 et disposant d'une compétence de droit commun en matière de biens et services, la C.S.C est chargée, par ses avis notamment, de renforcer la sécurité physique des personnes. Depuis 2001, trois agences spécialisées sont venues renforcer cette action dans des domaines particuliers : agence de l'alimentation, agence du médicament, agence de l'environnement.

Pourtant, en dépit de l'existence de cet ensemble, **deux lacunes majeures** demeurent :

- **il n'existe pas en France de recueil de données statistiques digne de ce nom ;**
- **la C.S.C n'est pas en mesure d'exercer correctement ses missions.**

8.1 L'INEXISTENCE DE MOYENS FIABLES DE RECENSEMENT ET DE TRAITEMENT REND ALEATOIRE TOUTE ACTION DE PREVENTION.

8.1.1 Un dispositif de recensement des données utiles lacunaire

Il n'existe pas à ce jour de système de recueil de données adapté aux besoins d'une véritable politique de prévention des accidents liés aux produits et aux services. Le seul dispositif d'une relative ampleur naguère utilisé (le système EHLASS) ne fonctionne plus et malgré les efforts entrepris dans le cadre de l'Institut de veille sanitaire (Ivs), la France n'a pas encore pris la mesure du besoin et ne s'est pas donnée les moyens d'y répondre.

Les avatars du système EHLASS

Pendant plusieurs années, la France, comme d'autres pays de l'Union européenne, a bénéficié dans ce domaine d'un outil financé par la Commission, le système EHLASS, qui reposait sur le traitement d'informations issues de quelques hôpitaux volontaires. Ce type d'outil, qui avait au moins le mérite d'exister, n'était pour autant pas satisfaisant.

D'abord parce qu'il fonctionnait à partir d'un trop petit nombre de points de collecte de l'information, moins de 10 hôpitaux constituant le réseau.

En outre, au-delà de la seule question de leur nombre, ces centres de recueil statistiques ne couvraient pas le territoire de manière organisée et suffisamment homogène. Dans la mesure où le volontariat constituait la base du dispositif, ils étaient par nature dispersés sans que cette dispersion réponde à des critères objectifs. De ce fait, les résultats fournis par chacun d'eux ne pouvaient pas constituer la base d'une extrapolation solide. La fréquence de certains accidents est en effet étroitement corrélée à des particularismes locaux qui pouvaient ne pas être mis en évidence. Pour ne prendre que deux exemples, les

noyades d'enfants en piscines sont évidemment concentrées sur le pourtour du littoral et dans le Sud de la France. De même, les intoxications au monoxyde de carbone surviennent plus fréquemment dans le Nord pour des raisons qui tiennent à des modes de chauffage liés aux conditions de vie de nombreuses familles en situation de pauvreté. Or, ces particularismes, pourtant important à identifier, ne pouvaient l'être correctement dans le système EHLASS.

Enfin, le traitement des données reposait sur une seule personne relevant du ministère de la santé, rendant la situation particulièrement fragile.

La question d'EHLASS ne se pose d'ailleurs plus en ces termes ; le financement communautaire ayant été arrêté, le système n'est plus opérationnel.

- La cellule des accidents de la vie courante de l'IVS ne répond pas au besoin

Lors de la création de l'Institut de veille sanitaire, une cellule spécialement consacrée à cette question a été mise en place. Elle ne constitue pas non plus une réponse adaptée. **Reposant là encore sur une seule personne, elle ne peut que compiler des données éparses** et tenter d'en extraire les informations pertinentes. Quels que soient le savoir-faire et la bonne volonté, ils sont évidemment insuffisants pour pallier la carence majeure qui reste celle d'un recueil de données organisé à l'échelle nationale.

Une telle situation ne saurait durer car elle conduit les organismes compétents à intervenir sans disposer des informations utiles et à perdre beaucoup de temps. C'est ainsi que lorsque la Commission de la sécurité des consommateurs s'est penchée sur la question des noyades en piscines privées, aucun organisme n'a été en mesure de lui fournir les chiffres correspondants. Pour établir la base dont elle avait besoin, il lui a fallu demander au ministère de l'Intérieur de réaliser rapidement une enquête via le réseau des préfetures pendant qu'elle compilait de son côté les données tirées du dépouillement de la presse quotidienne régionale.

Il est dans ces conditions impossible d'engager une véritable politique de prévention car fait défaut l'outil permettant d'identifier les priorités sur la base d'une quantification. C'est tellement vrai qu'en réalité on ne sait pas de façon fiable combien d'accidents se produisent en France chaque année. Le chiffre de 20 000 accidents mortels est régulièrement avancé mais ce chiffre très élevé agrège des phénomènes très disparates. Par exemple, plusieurs milliers de ces décès sont des chutes de personnes âgées à leur domicile (en particulier dans les salles de bain).

8.1.2 La C.S.C, un organe qui ne peut plus répondre aux besoins

- La C.S.C se situe au cœur d'un dispositif trop éclaté de protection du consommateur

Lorsqu'on examine le schéma institutionnel concerné par ces questions, on ne peut qu'être frappé par **la multiplicité des organes susceptibles d'intervenir**. C'est tout particulièrement vrai dans le domaine de la protection des enfants. Les travaux

conduits par Madame TURSZ de l'INSERM sont à cet égard révélateurs¹⁸. Un tel enchevêtrement n'est pas de nature à rendre lisible l'action des pouvoirs publics. Il **entraîne une inévitable dispersion des moyens et fait courir au consommateur le risque paradoxal de ne pas être correctement protégé.**

- Le problème le plus évident est celui de la mise en œuvre d'actions similaires sur un même sujet. Les campagnes de prévention en sont un exemple tout à fait illustratif. Comme cela a déjà été évoqué, il n'est pas normal que dans le domaine de la prévention des accidents de ski par exemple trois campagnes aient pu se dérouler en même temps en 2001-2002 : une conduite par la C.S.C avec une vingtaine de partenaires et en collaboration avec les régions espagnoles de l'arc pyrénéen ; une organisée par l'INPES pour la CNAM et une initiée par les professionnels de la montagne dans les seules Pyrénées. De telles pratiques conduisent à une dispersion inacceptable des moyens et s'affaiblissent mutuellement, le consommateur étant l'objet de trois discours préventifs simultanés.
- De même, compte tenu de leurs champs de compétences respectifs, il est fréquemment arrivé que la C.S.C et la D.G.C.C.R.F aient à se préoccuper d'une même question. Ceci n'a en soi rien de choquant si chacun reste dans son rôle. Investie du pouvoir de contrôle et de police, la D.G.C.C.R.F peut parfaitement faire tester des produits, sanctionner un professionnel, exiger le retrait du marché... De son côté, saisie d'un problème particulier, la C.S.C est chargée d'émettre des propositions destinées aux pouvoirs publics – et le plus souvent à la D.G.C.C.R.F - pour renforcer la sécurité d'un produit. Il est en revanche anormal que les deux organismes aient parfois pu travailler parallèlement sur la même question sans coordonner leurs travaux et pire, parfois sans communication du tout.
- Enfin, la multiplication des agences et les pratiques développées par la C.S.C depuis 2002 accroissent le risque pour le consommateur de voir la question qu'il aura soumise à cette dernière traitée tardivement ou ne pas l'être du tout. En effet, dans des cas de plus en plus fréquent il apparaît que la C.S.C renvoie sur les agences les dossiers dont elle est saisie. Or, le plus souvent celles-ci ne sont a priori pas concernées par le sujet et renvoient à nouveau vers la C.S.C... ou ne renvoient pas. De fait, les agences ont été mises en place pour répondre à des questions importantes pour la santé publique alors que la C.S.C dispose d'une compétence de droit commun et doit consacrer son attention aux risques potentiels présentés par les produits et les services. Pour ne prendre qu'un exemple, la C.S.C a décidé de renvoyer vers l'agence des produits de santé une question relative à un brumisateur facial soupçonné d'engendrer des risques physiques lors de son fonctionnement. Il est bien évident qu'un tel appareil n'étant ni un médicament ni un produit cosmétique relevait bien de la compétence de la C.S.C et non d'un autre organisme. L'Agence saisie a d'ailleurs renvoyé vers la C.S.C plusieurs semaines plus tard. Une telle pratique de renvoi n'est donc pas acceptable et repose sur une mauvaise appréciation des compétences respectives des uns et des autres. Dans l'un ou

¹⁸ Anne TURSZ et Pascale GERBOUIN-REROLLE : Les accidents de l'enfant en France, publications de l'INSERM, 2001

l'autre cas, il ne s'agit pas là de pratiques conformes aux intérêts du consommateur.

- **Le fonctionnement de la C.S.C est devenu problématique**

En dépit des efforts déployés, les résultats de la C.S.C sont très contrastés selon que l'on examine l'une ou l'autre des trois missions qui lui ont été confiées par le législateur.

- En ce qui concerne **sa mission d'information**, celle-ci **s'est positivement développée** du fait notamment de l'ouverture d'un site Internet propre et de la multiplication de ses liens réguliers avec les médias.
- De même, en dépit des avatars signalés plus haut, mais qui ne sont en réalité pas le plus souvent de son fait, la C.S.C a enregistré **une réussite incontestable en matière de campagnes de prévention**. Les résultats obtenus tant en ce qui concerne par exemple le port du casque de ski par les enfants ou la prévention de la noyade en piscine pour les tout petits sont bons. En outre, elle a montré à ces occasions sa capacité à fédérer des partenaires multiples autour de thèmes communs.
- **Les résultats sont en revanche beaucoup moins satisfaisants** au regard des besoins **en ce qui concerne sa mission consultative** malgré une évolution positive au cours des cinq dernières années. Les avis sont trop peu nombreux, souvent complexes et surtout ils interviennent trop tardivement par rapport à la date à laquelle la question avait été portée à l'attention de la Commission. Le renouvellement des gammes de produits intervenant au contraire rapidement, les avis peuvent parfois être dénués d'intérêt au moment où ils sont prêts à être rendus.

8.2 PLUSIEURS DISPOSITIFS ETRANGERS FOURNISSENT DES PISTES DE REFLEXION UTILES

L'étude par la mission des structures étrangères, de leurs prérogatives et de leurs procédures de fonctionnement fait ressortir des points qui méritent d'être examinés avec soin ; c'est vrai pour ce qui concerne les systèmes de recueil de données tout comme pour la façon dont sont conçus les organes tels que la C.S.C.

8.2.1 Les systèmes de recueil des données existent dans plusieurs pays

- **Aux Etats-Unis la Commission de la sécurité des consommateurs (CPSC) appuie ses travaux sur un système centralisé de données** issues d'une centaine d'hôpitaux (système « NEISS »). La compilation de toutes les données nationales s'avérant démesurée, le choix s'est porté sur une couverture limitée mais statistiquement fiable. La collecte est effectuée par des volontaires formés et rémunérés pour ce faire par la CPSC. Les données enregistrées localement sont traitées à partir d'un document normalisé puis adressées à la Commission qui effectue la compilation et le retraitement pour établir des séries statistiques utilisables.

- De même, **un système similaire a été mis en place en Grande-Bretagne** et permet à la Royal society for prevention of accidents (ROSPA) de disposer de données statistiques importantes couvrant l'essentiel des questions utiles.

8.2.2 Les instances de protection de la sécurité des consommateurs disposent directement ou non de moyens et de prérogatives plus importantes.

La CPSC américaine et la Commission de la sécurité portugaise constituent deux références possibles pour l'amélioration du dispositif français.

- la Commission de la sécurité américaine (CPSC)

La CPSC bénéficie d'une compétence générale en matière de sécurité des produits et des services à l'exception de quelques secteurs particuliers (les armes, l'automobile, les transports maritimes et aériens...) qui relèvent d'autres structures fédérales, ou de la compétence des Etats (pour les parcs d'attraction notamment). Outre que ses moyens, ramenés à l'échelle des populations, sont nettement supérieurs à ceux de la C.S.C française, elle dispose de prérogatives que son homologue ne peut actuellement utiliser soit pour des raisons matérielles, soit pour des raisons juridiques.

- les professionnels ont ainsi l'obligation d'informer la Commission sous 24 heures des accidents dont ils ont eu connaissance à partir de leurs produits. A défaut ils encourrent de fortes amendes. Ceci permet à la Commission américaine d'identifier des produits ou des lieux particulièrement à risque.
- la CPSC diffuse en outre sur son site Internet la liste de tous les produits ayant posé un problème particulier de façon à informer les consommateurs. Elle contribue ainsi efficacement à la prévention dans la mesure où son site est très consulté.
- Enfin, la CPSC peut, par une procédure particulière, peut elle-même imposer le retrait du marché d'un produit jugé dangereux.

- La Commission portugaise

Celle-ci constitue aussi un modèle intéressant pour ses divers niveaux d'intervention. Très réduite en moyens, elle est placée au sein de l'Office des consommateurs et elle a en outre la possibilité de moduler ses interventions en fonction du degré de gravité de ce qui motive son action.

- Lorsqu'elle souhaite simplement attirer l'attention des institutions et des consommateurs, dans le cadre de sa mission de prévention, sur un point particulier, elle émet une information diffusée à la fois sur son site Internet et relayé par le canal des media.
- Quand elle est confrontée à un sujet plus problématique (un problème posé par un produit ou un service défectueux par exemple) et sur lequel elle estime nécessaire d'intervenir, elle émet alors une recommandation que les pouvoirs publics sont libres de suivre ou non ;

- Quand exceptionnellement elle doit faire face à un risque grave et immédiat, elle peut alors prendre un avis qui a valeur impérative (avis de retrait par exemple).

8.3 COMMENT AMELIORER LE DISPOSITIF NATIONAL ?

Pour pallier les carences constatées **la mission propose trois mesures complémentaires**

- **la création d'un Observatoire des accidents de la vie courante** servant de support à la planification des actions de prévention ;
- **la transformation de la C.S.C** à l'occasion de son intégration dans l'Office national de protection des consommateurs ;
- **la mise en œuvre d'un plan ORSEC de prévention des accidents** liés aux produits et aux services.

8.3.1 Créer un Observatoire des accidents de la vie courante

Intégré à l'Office national de protection du consommateur et placé sous l'autorité de son Président, l'Observatoire devrait avoir pour mission le recueil des données statistiques propres à définir les axes d'une véritable politique de prévention. Pour ce faire, la mission suggère :

- de **constituer une base statistique** des accidents de la vie courante **sur le mode américain et Britannique** par la centralisation d'informations en provenance principalement d'un panel d'hôpitaux publics, des brigades de sapeurs-pompiers et des divers systèmes de secours existants.
- de **rattacher à l'Office national** de protection des consommateurs **la cellule d'observation des accidents de la courante** actuellement placée auprès de l'Institut de la veille sanitaire à l'Observatoire afin d'éviter les doublons.
- de **confier à l'Observatoire la mission d'évaluer les types d'accidents les plus fréquents**. Sur la base du résultat obtenu, il reviendra à la Fondation en charge de l'éducation et de la prévention du consommateur instituée dans le cadre de l'Office national de protection du consommateur de proposer un plan d'action pluriannuel assorti de propositions de réformes des règles juridiques afin de renforcer la sécurité des produits et des services.

8.3.2 Moderniser la C.S.C

La C.S.C est actuellement dans l'impossibilité de mener à bien les missions qui lui ont été dévolues par le législateur. Ceci tient d'une part au fait que les consommateurs n'en connaissent pas l'existence et qu'elle est largement ignorée par les associations ; de ce fait, le nombre de saisines dont elle fait l'objet annuellement est très faible au regard des problèmes

qui se posent effectivement. D'autre part, en dépit de cette faiblesse quantitative des saisines, la Commission est incapable, **compte tenu de la faiblesse de ses moyens et de ses modes de travail actuels**, de faire face aux questions qui lui sont posées dans des délais raisonnables.

Il est aussi important de noter que des doublons existent encore entre la DGCCRF et la CSC, ces deux structures travaillant parfois sur les mêmes dossiers. Enfin, les avis que formule la CSC pâtissent du fait qu'ils ne sont que consultatifs.

Sur la base de ce constat, la mission recommande les mesures suivantes.

- **Intégrer la Commission dans l'Office national de protection des consommateurs « FRANCE Consommateur »**

Afin de clarifier les choses pour le consommateur, d'assurer une meilleure cohérence du dispositif institutionnel et de permettre des économies d'échelle, la mission juge inutile de maintenir, à côté de l'Office national de protection, une Commission de sécurité autonome. De ce fait, elle propose d'intégrer purement et simplement la CSC à l'Office à créer et d'en faire une section de travail de celui-ci, sans pour autant en changer la dénomination. La Présidence en sera assurée de droit par le Président de l'Office et sa composition revue tout en préservant le principe triparti qui est aujourd'hui le sien, de façon à conserver la présence de personnalités qualifiées aux côtés des représentants des consommateurs et des professionnels.

- **Adapter ses moyens et ses missions aux besoins**

- Afin de fournir le service attendu par les consommateurs, il est indispensable de **renforcer les moyens de fonctionnement de la Commission** dans sa configuration nouvelle au sein de l'Office. Ceci pourra être réalisé à coût constant par le transfert de quelques agents de la DGCCRF qui travaillent aujourd'hui sur les questions de sécurité des produits et des services.
- Si l'on veut conférer un poids réel aux travaux qui seront conduits par la Commission ainsi revue, la mission recommande de s'inspirer des prérogatives dont jouit la Commission portugaise et de **donner force graduelle à ses différentes interventions** : ceci reviendrait à distinguer, outre les informations, deux niveaux d'intervention : en premier lieu les « recommandations » formulées par la Commission et qui auraient simplement la valeur consultative de ses avis actuels ; en second lieu, les « avis » qui pourraient intervenir en cas de problème grave et qui auraient force obligatoire.
- De plus, c'est la Commission qui devrait être chargée, comme la CPSC américaine, de **centraliser les données concernant les accidents survenus avec un produit ou un service ainsi que les retraits et rappels de produits**. Ces informations devraient alors être mises en ligne sur le site de l'Office national de protection du consommateur. Sur ce dernier sujet, il conviendrait en outre de revoir les conditions juridiques du rappel des produits de manière à définir des procédures qui satisfassent aussi bien les besoins des professionnels que les intérêts des consommateurs. Il n'existe pas en effet de procédure type, chaque professionnel restant libre d'agir comme il l'entend. C'est ainsi qu'en matière automobile par exemple, un accord implicite a été conclu entre la C.S.C et une entreprise française pour améliorer l'information. Chaque fois qu'une opération de rappel intervient, la C.S.C en est préalablement informée

et les données techniques qui motivent le rappel lui sont communiquées. Ceci lui permet de diffuser l'information à son tour à travers son réseau de correspondants en même temps que l'entreprise concernée. Un tel schéma gagnerait à être généralisé.

- **Modifier ses modes de fonctionnement pour satisfaire le consommateur**

Les modes de fonctionnement actuels doivent être revus car ils ne permettent de traiter correctement les demandes des consommateurs. Pour ce faire la mission considère qu'il faut revenir à des pratiques naguère éprouvées ou mises en œuvre dans plusieurs instances étrangères.

- Il est d'abord nécessaire d'**accélérer les procédures en imposant un délai de traitement maximum des dossiers** soumis à son appréciation et donnant lieu in fine à des « recommandations » (par exemple 6 mois). Pour faciliter ce changement et pour améliorer dans le même temps la lisibilité de ses documents, la Commission devrait répondre strictement à la question qui lui est posée sans l'élargir d'elle-même au point de la noyer dans un ensemble trop vaste. Elle devrait par ailleurs rédiger des propositions plus courtes dans un langage accessible à tous.
- Pour les questions graves conduisant à des « avis » impératifs, une procédure d'urgence devrait être mise en œuvre.
- Enfin, comme le fait l'agence finlandaise de protection des consommateurs, **la future Commission devrait définir un programme de travail annuel** lui permettant chaque année de sélectionner un ou plusieurs produits ou services posant des problèmes particuliers répétitifs de façon à formuler des propositions d'amélioration sans attendre qu'un accident conduise à la saisir.

8.3.3 Prévoir un plan ORSEC de prévention des accidents liés aux produits et aux services

Si l'on veut lutter efficacement contre les accidents et mettre en place via la Fondation une véritable politique de prévention, il faut dans le même temps

- **définir les axes d'un plan national de prévention des accidents**
- **améliorer les procédures de gestion de crise**
- **Elaborer un plan national de prévention**

Sans attendre les données chiffrées qui devront à moyen terme être fournies par l'Observatoire des accidents de la vie courante, plusieurs sujets peuvent d'ores et déjà constituer des thèmes d'actions de prévention du fait du nombre d'accidents qu'ils génèrent ou des risques particuliers qu'ils engendrent. La mission propose d'en retenir trois :

- **l'emballage des médicaments ;**

- **la température de l'eau dans les habitations ;**
- **le port du casque et des protections par les enfants** à l'occasion d'activités sportives et ludiques.

Dans les 12 mois à compter de la constitution de France consommateur, ces sujets devraient avoir été traités soit par des systèmes conventionnels, soit par la loi comme cela a été fait récemment pour la prévention des noyades des jeunes enfants dans les piscines privées.

- Améliorer la gestion de crise

La gestion de crise est aujourd'hui bien prise en compte par les grands groupes, en particulier dans le domaine alimentaire. Le plus souvent une politique interne de prévention a été mise en place avec un contrôle strict des lieux de production et la formalisation de réponses types adaptées aux divers cas envisageables. Cette planification est souvent accompagnée d'un plan de formation du personnel, de l'institution d'une cellule de crise et d'un kit de gestion de crise pour les responsables d'unités.

En revanche, des progrès restent à faire, notamment dans la relation entre les professionnels et les pouvoirs publics. Sur ce sujet, la mission recommande l'instauration d'un guide de gestion des crises prévoyant notamment :

- une procédure d'information unifiée et systématique (par exemple, par l'intermédiaire d'une « fiche-navette » rassemblant toutes les informations indispensables pour cerner le problème).
- les actions à mettre en œuvre selon le cas par rapport au produit en cause (renforcement des contrôles, retrait, rappel des produits) et par rapport au consommateur (procédure de communication concise, claire et proportionnée au risque).

9. AMELIORER LE REGLEMENT DES LITIGES : DEVELOPPER DES SOLUTIONS PROCHES DES CONSOMMATEURS ET LIMITER LE « TOUT JURIDICTIONNEL »

Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer les dispositions du droit français assurant un assez bon niveau de protection du consommateur. Mais de nombreux litiges de la vie courante n'iront jamais jusqu'au tribunal.

L'examen des litiges de la consommation montre que ceux-ci se ramènent à **deux catégories dont les conséquences sont très différentes**.

La première concerne les nombreux litiges qui naissent entre un consommateur et un fournisseur isolé à l'occasion d'achats de biens ou de prestations de services, essentiellement pour des usages quotidiens.

Dans ce cas de figure, le litige présente trois caractéristiques principales :

- il est en général simple en droit et non répétitif.
- en outre, les sommes en jeu sont le plus souvent d'un montant faible de quelques dizaines à quelques centaines d'euros.
- enfin, il n'y a pas de déséquilibre flagrant entre le consommateur et le professionnel concerné. Au contraire, il est fréquent que le consommateur soit en pareil cas mieux armé que le commerçant ou l'artisan car il peut s'appuyer sur une association pour défendre ses intérêts.

Pour des affaires de ce type, la conciliation et l'arbitrage constituent des modes de résolution particulièrement bien adaptés compte tenu de leurs caractéristiques : rapidité, faible coût... Aussi, il convient de développer ces modes alternatifs de règlement tout en veillant à bien les encadrer et à améliorer le fonctionnement de ceux qui existent déjà.

La seconde catégorie de litiges est très différente. Elle **met aux prises avec des professionnels organisés** (par exemple dans le cas de la grande distribution) **des consommateurs isolés les uns des autres mais qui peuvent être nombreux à subir le même dommage**.

Dès lors, les caractéristiques du litige, qui peut porter sur des sommes faibles (par exemple dans le cas des contrats de téléphonie mobile) sont très différentes et le rapport de force est radicalement inversé car il y a à la fois asymétrie de l'information disponible et déséquilibre des moyens d'action.

- Sur la base d'un réel savoir-faire organisationnel et procédural, l'entreprise peut en effet mettre en place des dispositifs qui se présentent comme autant de modes internes de traitement de la réclamation mais qui constituent en réalité des moyens dilatoires empêchant le consommateur de faire valoir ses droits. Transféré de services en services, passant beaucoup de temps dans des appels qui n'aboutissent pas, épuisant son énergie pour un résultat insignifiant, renvoyé à des codicilles rarement lus et jamais expliqués, il est fréquent que celui-ci cède par lassitude.
- Face à de tels cas, les modes alternatifs sont évidemment impuissants et seule la Justice avec des professionnels disposant des compétences nécessaires pour

démontrer les mécanismes économiques et juridiques ainsi constitués en barrières peut valablement intervenir.

- Encore faut-il qu'elle dispose des instruments textuels pour ce faire et que les consommateurs puissent s'organiser. Or, en l'état actuel des choses, le droit manque d'efficacité car font défaut les possibilités d'intervention collective de nature à permettre effectivement le traitement efficace de tels litiges.

Ces lacunes du droit doivent être désormais comblées.

9.1 LES INSUFFISANCES DES MODES DE REGLEMENT ACTUELS.

Si le droit permet en principe de protéger les intérêts du consommateur, la réalité est assez largement différente du fait de la conjonction de trois facteurs :

- **l'insuffisante capacité du système judiciaire à répondre aux besoins des consommateurs ;**
- **les risques d'un développement anarchique de modes alternatifs de règlement des litiges aujourd'hui mal encadrés ;**
- **l'absence de solutions de règlements alternatifs des litiges.**

9.1.1 Les carences de la Justice

Le recours à la Justice ne fonctionne pas dans les conditions propres à garantir l'effectivité des droits de consommateurs qui s'estiment lésés. Ceci est dû à la conjonction de plusieurs facteurs bien connus et qui tiennent pour l'essentiel aux difficultés de fonctionnement de l'appareil judiciaire.

- l'insuffisante connaissance des mécanismes procéduraux de la part des consommateurs ;
- leur crainte du coût, de la complexité et de la lenteur de l'action en Justice. De ce fait, beaucoup préfèrent ne rien demander ou éviter un procès qu'ils redoutent en passant par des conciliations ou des médiations qui ne leur donnent que partiellement satisfaction ;
- les difficultés des tribunaux à traiter ces questions quand elles leur sont soumises, en particulier lorsqu'il s'agit d'affaires de faibles montants.

9.1.2 Le développement désordonné des modes alternatifs de règlement des litiges

Un phénomène de grande ampleur se manifeste depuis quelques années en faveur de règlements non juridictionnels des litiges. Si ces dispositifs présentent un réel intérêt du fait de leurs caractéristiques, il n'en reste pas moins que des associations et beaucoup de juristes demeurent réticents, car ils les soupçonnent de restreindre en fait les droits effectifs du consommateur.

Trois modalités essentielles sont aujourd'hui présentes

- le développement des services consommateurs au sein des entreprises ;
- la multiplication des médiateurs ;
- l'intervention de conciliateurs.

- **Le développement massif des services consommateurs dans les entreprises**

On a assisté au cours des dernières années au développement de « services consommateurs » qui sont à l'écoute du consommateur et ouvrent les possibilités d'une réclamation. Des structures de cette nature permettent sans aucun doute des améliorations dans la relation entre un client et son fournisseur. Il est clair que pour une entreprise la prise en compte des attentes du consommateur et la possibilité d'ouvrir réclamation s'inscrivent dans le cadre de la politique marketing et constitue un avantage compétitif vis-à-vis de ses concurrents.

Pour autant il ne s'agit pas de systèmes de médiation indépendante.

- **L'engouement désordonné des systèmes de médiation.**

Un intérêt récent pour la médiation a conduit à multiplier les médiateurs, en particulier dans les grandes entreprises, particulièrement dans les services publics, comme en témoigne la liste déjà fort longue des entreprises concernées (voir liste en annexe n° 5).

Dans ces conditions, le risque du développement d'une médiation « sauvage » ne peut être écarté. Au nom du développement souhaitable des modes alternatifs de règlement des litiges, on a en effet ouvert un véritable « marché de la médiation » sans se donner les moyens de l'encadrer. De ce fait, le système peut jouer au détriment d'un consommateur ne disposant pas des outils nécessaires concernant l'accès à une véritable médiation, la lisibilité des dispositifs qui lui sont proposés et la réalité des garanties censées lui être apportées.

Les problèmes posés par ces systèmes alternatifs sont de nature différente et portent à la fois sur des questions d'organisation et de droit.

Les difficultés liées à l'organisation

- **les garanties d'indépendance de ces instances ne sont pas assurées de façon certaine.** Ce ne sont pas les personnes, dont beaucoup connaissent bien le milieu, qui sont en cause, mais les procédures qui ne garantissent pas de façon assez certaine l'indépendance de tels médiateurs. Dans nombre de pays étrangers, en particulier d'Europe du Nord, l'idée qu'un « médiateur » puisse avoir un lien quelconque avec l'entreprise, lien d'ancienneté ou de dépendance financière par exemple, serait à proprement parler inconcevable.
- **Il existe en outre des lacunes dans le dispositif.** On voit mal en effet pourquoi il existe un médiateur à la SNCF ou à la RATP et pourquoi il n'en existe pas dans le domaine aérien en dépit des litiges fréquents qui opposent régulièrement le consommateur aux compagnies. Dès lors, le consommateur est placé dans une situation parfaitement inéquitable puisque, selon le service, une procédure de médiation lui sera ouverte ou pas. Un consommateur se

rendant de Paris à Toulouse par le train pourra s'il le souhaite faire appel à un médiateur ; celui qui emprunterait la voie aérienne ne le pourrait pas. On voit bien ce qu'un tel système peut avoir de choquant.

Deux problèmes de fond s'ajoutent à ces difficultés formelles.

- **La compétence des médiateurs n'est pas toujours garantie**

Ceci ne tient pas tant à la qualité des personnes choisies dont beaucoup ont un passé professionnel qui plaide en leur faveur qu'à l'absence de formation à la médiation même. Comme l'ont fait observer les magistrats entendus par la mission, cette dernière requiert en effet un savoir-faire spécifique. Or, rien n'est aujourd'hui organisé pour garantir une formation nécessaire.

- **Des problèmes liés au droit des délais persistent**

Théoriquement facteurs de progrès de la justice, les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) peuvent en fait léser les droits des consommateurs et agir comme des instruments de régression du droit.

En effet, leur mise en œuvre peut se heurter aux principes juridiques qui régissent la question du temps car les techniques conventionnelles de règlement des conflits sont sans effets sur les délais prévus par les textes. Dès lors, dans plusieurs cas le dépassement de certains délais empêche radicalement toute action en justice. En pareille hypothèse les avantages de la négociation cèdent alors face aux inconvénients qui découlent de la prescription de certains délais.

Aussi il est important de ne les concevoir que comme des modes initiaux de règlement des litiges devant toujours pouvoir déboucher sur des procédures juridictionnelles, ce qui suppose la mise en œuvre de réformes spécifiques. **A défaut, le justiciable serait privé de son droit d'agir en Justice pour avoir voulu négocier**, ce qui serait pour le moins paradoxal et les MARL n'auraient plus d'« alternatifs » que le nom. Lorsqu'un consommateur accepte d'entrer dans la démarche, soit parce qu'il le décide, soit parce que le contrat signé avec le professionnel comporte une clause rendant obligatoire le recours amiable préalable à toute démarche contentieuse, il n'a pas exercé son droit d'action. Dans ces conditions, les délais commencent à courir et il peut se retrouver privé du recours au juge en dépit du principe de la prescription trentenaire posée par l'article 2262 du Code civil. De fait, celle-ci connaît des exceptions dont certaines réduisent les délais à de brèves périodes alors que les modes alternatifs peuvent prendre beaucoup de temps.

- **Les conciliateurs de Justice actuels ne peuvent répondre aux besoins.**

Institués pour traiter essentiellement les litiges de voisinage et non les questions de consommation, les conciliateurs n'ont pas les qualifications nécessaires pour opérer dans le champ souvent complexe du droit de la consommation. De la même manière qu'on n'a pas imaginé faire traiter les questions de surendettement par des

conciliateurs de Justice, de même, cette voie semble inappropriée pour défendre les droits des consommateurs.

9.1.3 La tentative avortée de mise en place des Commissions de règlement des litiges de la consommation (CRLC)

- Les CRLC ont constitué une initiative prometteuse

Instituées au sein de chaque Comité Départemental de la consommation, elles répondaient à la volonté des pouvoirs publics de relancer, en la modernisant, l'expérience des Commissions de conciliation des BP 5000 en mettant en place une procédure spécifique pour les règlements non-juridictionnels des litiges de la consommation. Expérimentées dans 10 départements en 1995, elles étaient censées présenter plusieurs avantages :

- ne traitant que les réclamations ne relevant pas expressément d'une autre instance mais prévenant le « tout juridictionnel » elles contribuaient à lutter contre l'engorgement des tribunaux d'instance en particulier ; cependant, la CRLC était automatiquement dessaisie dès lors qu'était introduite une instance contentieuse.
- en décentralisant l'action, elles simplifiaient la démarche des consommateurs : la CRLC compétente était celle du département de résidence du consommateur
- par leur souplesse et leur simplicité elles rassuraient les parties. La représentation paritaire des consommateurs et des professionnels garantissait en outre l'équilibre de la discussion.

- L'initiative n'a pas rencontré le succès espéré

Alors que l'objectif était de les généraliser, l'expérience a tourné court et seules trois fonctionnent encore dans le cadre des structures collectives que sont la Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes, la Maison catalane de la consommation et la Chambre de consommation d'Alsace.

Les causes de cet échec sont connues :

- Ces Commissions ne peuvent fonctionner correctement que si les représentants des professionnels et des consommateurs adhèrent conjointement au dispositif. Or, dans nombre de cas, les professionnels ont pu avoir le sentiment qu'ils seraient systématiquement mis en cause. Dès lors, ils n'ont pas fourni les efforts nécessaires pour assurer leur part du fonctionnement. Dans d'autres cas, c'est l'attitude d'associations hostiles au règlement négocié des litiges, assimilée à un recul du droit, qui a entravé la marche de la Commission. Dans d'autres encore, c'est la faiblesse de la représentation associative qui a pu constituer un frein.
- les imperfections de la procédure ont sans doute aussi leur part dans cet échec ; en particulier le fait que la Commission examine seulement les réclamations

qui ne relèvent pas d'une instance de règlement spécialisée telle que les services de médiation des entreprises, qui ne présentent pas toujours toutes les garanties procédurales pour les consommateurs. Le consommateur doit en effet, avant toute intervention de la CLRC, tenter d'aboutir, par ses propres moyens, à une solution négociée lorsque l'entreprise dispose de services spécialement affectés à cette tâche. Or, comme on l'a vu, le médiateur privé est bien souvent le prolongement du « service consommateur » et ne présente pas de ce fait toutes les garanties objectives nécessaires.

9.2 DES SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE A L'ETRANGER POURRAIENT INSPIRER D'UTILES REFORMES

Parmi les pays ayant fait l'objet de l'étude, plusieurs ont mis en œuvre des procédés de médiation et d'arbitrage qui constituent des références présentant un grand intérêt. C'est notamment le cas des pays d'Europe du Nord, mais surtout de la Catalogne et du Portugal dont le système est sans doute aujourd'hui l'un des plus complet.

Les systèmes catalans et portugais sont centrés autour de l'arbitrage. Les deux sont évidemment organisés de manière différente mais l'esprit et nombre de règles de fonctionnement sont similaires et pourraient être intégrés dans le schéma français.

Il est important de noter que dans les deux cas les préventions initiales des professionnels ont cédé car ils ont rapidement perçu l'intérêt de l'arbitrage qui permet d'éviter les pratiques déloyales de certaines minorités. En contrepartie, les deux dispositifs exigent un vrai professionnalisme des arbitres qui repose sur leurs compétences initiales, mais aussi sur une formation dispensée, en Catalogne par exemple, par l'Institut de la consommation.

9.2.1 Le dispositif portugais

- **L'architecture de l'arbitrage portugais est constituée de deux volets**
 - **le premier volet est géographique** : cinq centres d'arbitrage de la consommation ont été installés de manière à couvrir l'ensemble du territoire. Le premier tribunal arbitral a été installé à Lisbonne grâce à la conjonction des efforts de la municipalité et du ministère de la Justice, et avec l'appui de l'union des commerçants du district ainsi que celui de l'association des consommateurs la plus puissante (DECO). Considéré comme projet pilote, le dispositif a fait l'objet d'une aide de la Commission européenne.
 - **Le second volet est sectoriel** : en effet pour des secteurs particulièrement sensibles qui génèrent de nombreux litiges, deux arbitrages spécifiques ont été mis en place. L'un concerne les problèmes de véhicule et l'autre les litiges dans le domaine des assurances. On retrouve d'ailleurs un tel système dans plusieurs pays. En Finlande par exemple il existe un Ombudsman spécialisé pour les assurances ; c'est aussi le cas en Allemagne où existe aussi un médiateur spécialisé dans le domaine bancaire.
- **Le mode de fonctionnement et la procédure suivie sont originaux à plusieurs titres :**

- le juge, qui est un magistrat professionnel, est seul et n'est pas assisté de représentants des consommateurs et des professionnels. Son champ de compétence est en outre limité aux petits litiges. C'est d'ailleurs un point que l'on retrouve dans de nombreux pays ; au Québec et en Grande-Bretagne par exemple, c'est le rôle de la « Cour des petites créances » ; aux Etats-Unis existe une répartition similaire, seules les affaires d'un faible montant allant devant la « Small claim ».
- Par ailleurs des paliers successifs doivent être franchis avant de parvenir à la décision arbitrale. Les services de l'arbitre tentent d'abord une médiation. En cas d'échec, les parties sont invitées à accepter une conciliation. Si celle-ci aboutit, l'accord auquel les parties sont parvenues est consigné par écrit et envoyé au juge pour homologation, ce qui lui confère valeur définitive. Si la conciliation échoue à son tour, l'arbitrage peut être entamé dès lors que les deux parties ont préalablement donné leur accord. Cet accord est lui aussi écrit pour qu'il n'y ait pas de rétractation possible en fonction de la sentence arbitrale. Le juge-arbitre rend alors sa décision en droit et non en équité et celle-ci est définitive. Ayant la même valeur que celle d'un tribunal, elle vaut titre exécutoire. Il est intéressant de noter que les entreprises peuvent adhérer par avance au système arbitral ce qui leur permet de pratiquer la médiation en interne et d'aller en arbitrage en cas de blocage. Ceci présente en outre un intérêt pour les consommateurs qui savent par avance qu'en cas de litige le professionnel acceptera d'aller en arbitrage. La confiance est ainsi mieux établie.

9.2.2 Le dispositif catalan est proche dans son esprit et son fonctionnement de celui du Portugal

- Un esprit de l'arbitrage similaire

- L'objectif est de créer en amont les conditions de la confiance entre consommateurs et professionnels. Pour cela, les entreprises peuvent aussi signer des accords préalables qui les engagent à accepter l'arbitrage en cas de litige. Elles peuvent alors utiliser un logo signalant cette adhésion pour informer et rassurer leurs clients.
- De même, l'arbitrage est précédé d'une tentative de médiation. Enfin, quand la décision arbitrale est rendue, elle peut être cassée pour vice de forme mais pas sur le fond et elle n'est pas susceptible d'appel.

- Des dispositions différentes

- L'arbitrage n'est plus confié ici à un juge unique mais à trois personnes : un représentant des consommateurs désigné sur une liste d'arbitres potentiels présentée par les associations ; un représentant des professionnels choisi dans les mêmes conditions ; un Président neutre choisi parmi des personnalités qualifiées en droit (professeurs d'université, juristes, avocats...) et qui ne change pas alors que les deux autres personnes peuvent ne pas être les mêmes en fonction du type d'affaire à traiter et des compétences à mettre en œuvre.

- L'arbitrage peut être rendu en équité (ce qui intervient dans 95% des cas environ) si aucune des deux parties ne demande une décision en droit.

9.3 ENCADRER LA MEDIATION ET DEVELOPPER L'ARBITRAGE AU PLUS PRES DES CONSOMMATEURS.

Sur la base des auditions effectuées tant auprès des associations que des professionnels ainsi que des expériences étrangères, **la mission est conduite à recommander le développement des modes alternatifs de règlement des litiges.**

Ceux-ci doivent, s'ils sont bien encadrés, constituer des solutions positives pour les consommateurs du fait de leur rapidité et de leur faible coût.

Ils seront proposés de manière décentralisée au sein des chambres régionales de la consommation. Cette médiation de proximité pourra être complétée si nécessaire, et si les parties l'acceptent, par un arbitrage.

9.3.1 Faciliter les modes alternatifs de règlement des litiges

- Ne pas succomber à la tentation du « tout juridictionnel »

Plus que d'autres, les consommateurs français ou leurs représentants peuvent être tentés par la voie juridictionnelle pour régler leurs litiges. Ceci tient pour l'essentiel à une culture juridique profondément enracinée dans notre histoire et qui repose en dernière analyse sur les fondements romano-germaniques de notre système de pensée du droit. La figure du juge domine le paysage. Une telle vision repose largement sur les avantages attendus de la décision de justice par rapport à la conciliation ou à la médiation : la décision a l'autorité de la force jugée et n'est plus contestable ; le litige est davantage tranché en droit qu'en équité.

Or, si les insuffisances du fonctionnement actuel des modes alternatifs de règlement des litiges sont certaines, elles ne doivent pourtant pas conduire à rejeter ces dispositifs allégés pour leur préférer systématiquement un appel au juge.

En effet, **la culture du « tout juridictionnel » pose aujourd'hui plus de problèmes qu'elle ne peut en régler.**

En sont causes les difficultés de fonctionnement de la Justice qui sont bien connues :

- surchargés, les prétoires ont du mal à rendre les décisions dans des délais raisonnables comme le montrent années après années les statistiques en ce domaine, qu'il s'agisse aussi bien des juridictions judiciaires qu'administratives.
- En outre, même si ce n'est pas toujours vrai, beaucoup croient que les frais d'avocat, d'expertises, de procédure sont de nature à dissuader plus d'un consommateur, surtout lorsque le montant du litige est faible. Le cumul de ces handicaps fait que soit le consommateur recule devant la procédure, soit il va en justice, mais il lui faut le plus souvent attendre trop longtemps la décision

- **Encadrer les modes alternatifs de règlement des litiges**

Pour éviter les dérives préjudiciables aux consommateurs la mission recommande de mettre en œuvre les trois règles suivantes :

- **Interdire dans les contrats les clauses qui, en faisant des modes alternatifs des obligations préalables en cas de litige, peuvent léser le consommateur dans son accès à la justice.** C'est notamment ce qu'a recommandé la Commission des clauses abusives dès 1979 dans son avis n° 79-02 du 30 janvier 1979 en demandant « *que soient éliminées des contrats conclus entre professionnels et non professionnels ou consommateurs, les clauses ayant pour objet ou pour effet – 3° de présenter le recours amiable comme préalable obligatoire à l'action en justice* ». Avis répété dans une recommandation du 6 septembre 1991 aux termes de laquelle « *les clauses qui ont pour objet ou pour effet – 19° de supprimer, réduire ou entraver l'exercice par le non-professionnel ou consommateur des actions en justice ou voies de recours, sous réserve des procédures facultatives susceptibles d'éviter le recours aux tribunaux sont réputées abusives* ».
- **Enfermer les modes alternatifs de règlement dans des délais qui demeurent toujours compatibles avec ceux permettant au consommateur de saisir le juge.** Ceci suppose notamment que des délais stricts de traitement soient définis dans les chartes instituant par exemple les médiateurs d'entreprises ou toute autre personne chargée d'une fonction de conciliation ou de médiation. En effet, le risque naît pour le consommateur de la conjonction de deux facteurs :

Le premier tient à l'évolution de ces modes alternatifs au cours des dernières années. Apparaît de fait une nette tendance à l'institutionnalisation des procédures alternatives. En se formalisant davantage elles définissent sans doute un cadre mieux à même d'assurer une véritable protection du consommateur, mais du même coup elles perdent de leur capacité à dénouer rapidement un litige. Ce qu'elles gagnent en garanties, elles le perdent en célérité, aggravant le risque pour le consommateur de se trouver hors délais s'il décide in fine d'aller devant le juge.

Le second résulte de ce que ces modes alternatifs restent bien des modes résolutoires de conflits entre deux parties le plus souvent de force inégale. On peut dès lors craindre que le professionnel, mais aussi le consommateur dans certains cas, soient tentés d'user de méthodes dilatoires retardant d'autant l'issue de ce qui reste une négociation et faisant courir le risque d'exclure la possibilité de recourir à la voie judiciaire.

- **Définir par un texte général le cadre obligé de la médiation**, en particulier dans les domaines les plus sensibles (Assurances, Banques, Transports publics, auto-écoles...). De ce fait, un professionnel souhaitant mettre un médiateur en place devrait se conformer à ce cadre. Une telle disposition serait de nature à affermir les garanties le consommateur à l'encontre d'éventuelles dérives.

9.3.2 Développer la médiation et l'arbitrage dans le cadre de la décentralisation des instances de représentation des consommateurs

- Institutionnaliser le règlement des litiges dans le cadre des Chambres régionales de la consommation

Afin de mettre en œuvre un dispositif cohérent, la mission propose que chaque Chambre régionale de la consommation soit dotée d'une chambre de médiation et d'arbitrage. Tout consommateur s'estimant lésé pourra interpellé le médiateur de la chambre régionale afin que celui-ci, en opérant une confrontation avec le professionnel, permette un règlement amiable du litige.

- Comme au Portugal, **le Président**, nommé par le Président de la Chambre sur une liste de personnalités ayant des compétences juridiques avérées, **devrait être assisté de deux assesseurs** choisis sur les listes proposées par les professionnels d'une part et les associations de consommateurs d'autre part. Cette répartition tripartite est en effet plus adaptée aux attentes des associations et des professionnels français.
- De même, **une tentative de médiation devrait précéder l'arbitrage**, lui-même devant faire l'objet d'une acceptation écrite préalable afin que les parties ne puissent ensuite s'y dérober.
- Pour favoriser ces pratiques, **des accords globaux ou individuels devraient être développés en amont avec les professionnels** via la Chambre régionale de la consommation pour affirmer l'engagement de leurs adhérents en faveur de ces procédures. De tels procédés ont d'ailleurs déjà été mis en œuvre avec succès par la Chambre de consommation d'Alsace. Celle-ci a par exemple passé avec les professionnels du meuble du Bas-Rhin une charte par laquelle ces derniers s'engagent à diminuer le nombre de litiges en les traitant dans le cadre d'une commission de conciliation bipartite. En contrepartie, ces professionnels peuvent utiliser un logo spécifique qui renseigne les clients sur leur adhésion au dispositif. Ce type de pratique devrait être généralisé.

9.4 AMELIORER LE REGLEMENT DES LITIGES TRANSFRONTALIERS

A l'occasion de ses recherches, la mission a enfin été sensibilisée aux problèmes posés par le règlement de types de litiges particuliers auxquels il conviendrait de mettre un terme.

Alors que le marché unique existe globalement en matière économique, il n'en va pas de même dans le domaine juridique et ce au détriment du consommateur lorsque celui-ci est confronté à des litiges transfrontaliers. En effet, en dehors de l'action en cessation transfrontalière, qui n'est d'ailleurs pas toujours effective, les litiges de ce type ne trouvent pas aujourd'hui de solutions réellement satisfaisantes. Pour y remédier il serait souhaitable de modifier le dispositif existant.

Pour ce faire, la mission propose la création de tribunaux mixtes transfrontaliers sur la base de traités bilatéraux avec un fonctionnement en deux volets :

- une « antichambre obligée » sur le mode de la conciliation paritaire ;
- une intervention en cas d'échec des juges en formation bi-nationale.

Dans une telle solution, la question du droit applicable ne se poserait pas puisqu'en vertu de la convention de Rome, c'est la loi la plus favorable au consommateur qui serait retenue.

Cette proposition s'inscrit d'ailleurs dans le courant de participation active des Etats membres de l'Union Européenne aux actions de coopération organisées : coopération transfrontière avec les euroguichets et coordination au niveau des Représentations permanentes par exemple.

10. INSTITUER UN MEDiateur NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Alors que la France dispose depuis 1973 d'un médiateur de la République pour les litiges qui opposent les administrés à l'administration, **il n'existe pas à ce jour de médiateur pour les questions de consommation** alors que se sont multipliés les médiateurs d'entreprises privées comme publiques.

A l'image des pays qui l'ont fait – parfois depuis longtemps – la France aurait tout intérêt à instituer un système de médiation à l'échelle nationale pour traiter les questions de consommation fonctionnant sur la base du principe de subsidiarité plus que de spécialisation.

10.1 S'INSPIRER DE L'EXEMPLE DES OMBUDSMAN ETRANGERS

Bien qu'ils soient loin d'être les seuls à avoir adopté le principe des médiateurs connus sous le nom d'Ombudsman, les pays d'Europe du Nord en demeurent les sources d'inspiration et plusieurs caractéristiques mériteraient d'être adaptées à la situation française.

Dans le domaine de la consommation, **le système actuel s'articule souvent autour d'un médiateur de la consommation et d'Ombudsman spécialisés** dans les domaines qui apparaissent comme particulièrement sensibles, c'est à dire le plus souvent les assurances, les activités financières et l'automobile.

- **C'est le cas en Suède** où le médiateur des consommateurs peut assister des consommateurs particuliers dans des litiges concernant des services financiers. Il a dans le même temps pour mission de veiller à ce que les entreprises respectent les lois et les règlements en vigueur. En cas de pratiques commerciales ou de clauses contractuelles indues, il tente notamment d'obtenir une rectification volontaire et, à défaut d'accord amiable, il peut saisir le tribunal, n'ayant pas le pouvoir d'imposer lui-même une décision.
- **C'est aussi le cas de la Finlande** visitée par la mission où, en plus du médiateur de la consommation, deux médiateurs spécialisés jouent un rôle très important pour rétablir l'équilibre des droits entre les consommateurs et les professionnels : l'un en matière d'activités bancaires et de valeurs mobilières ; l'autre dans le domaine des assurances.
 - **Ces médiateurs disposent de moyens réels et de véritables prérogatives**, ils s'appuient sur une structure dotée de juristes spécialisés et jouent d'abord le rôle de conseil pour les consommateurs et de médiateur. Il est important de noter que l'un et l'autre sont **financés par les professionnels** et qu'**ils sont gratuits pour le consommateur**. Pour les faire connaître, des dispositions particulières ont été prises. Ainsi, pour le médiateur bancaire, toute ouverture d'un compte s'accompagne d'une information sur l'existence de l'Ombudsman.
 - **Pour affermir la confiance des consommateurs, ces médiateurs sont totalement indépendants** des professionnels avec lesquels ils doivent travailler.

10.2 L'INSTITUTION D'UN MEDiateur NATIONAL

La médiation au sein des chambres régionales de la consommation permettra de régler une grande partie des petits litiges de la vie courante. Il paraît cependant nécessaire qu'en complément existe une autorité indépendante, intervenant si nécessaire par subsidiarité afin d'offrir une médiation au niveau national pour le consommateur.

10.2.1 L'institution d'un Médiateur national répond à plusieurs besoins

La mise en place d'une telle fonction permettrait de répondre à deux types de préoccupations aujourd'hui mal prises en compte.

- Outre le traitement de litiges qui ne trouvent pas aujourd'hui de voie satisfaisante, cela permettrait d'élaborer une véritable doctrine juridique et économique qui fait aujourd'hui défaut en ce domaine.
- De plus, le Médiateur national de la consommation répondrait au besoin implicite de disposer d'une figure symbolique de portée nationale susceptible de renforcer la confiance qui devrait prévaloir dans la sphère consumériste. C'est ce que l'on constate par exemple avec le Médiateur de la République, qui contribue à pacifier les relations entre les administrations et les administrés.

10.2.2 Un médiateur à compétence générale et doté d'un pouvoir de pré-décision

Pour éviter de rendre le système trop complexe en multipliant les instances, **la mission ne juge pas utile de retenir le principe de médiateurs nationaux spécialisés** dans certains champs de la consommation ; par exemple dans le domaine bancaire, des assurances ou encore dans le secteur automobile. Elle préconise en revanche la création d'un médiateur national doté d'une compétence de droit commun, de façon à compléter le dispositif institutionnel qui devrait à l'avenir reposer essentiellement sur l'Office national de protection du consommateur.

- Dans plusieurs dispositifs étrangers étudiés, la décision du médiateur ou de l'arbitre s'impose. C'est en particulier le cas dans l'exemple Portugais, mais cela tient principalement au fait que la sentence arbitrale est rendue par un magistrat professionnel mis à disposition par la Chancellerie. La mission estime qu'il n'est pas opportun de fonctionner de cette manière dans la mesure où les médiateurs locaux comme le médiateur national ne seront pas a priori des magistrats. De plus, priver les parties du droit d'aller en justice ne pourrait que heurter des sensibilités nationales habituées au principe de l'appel au juge.
- En revanche, il est indispensable de donner du poids à la décision du médiateur. Pour ce faire, la mission recommande le principe suivant : lorsqu'un litige sera porté devant le médiateur national (ou les médiateurs locaux), celui-ci prendra alors une décision qui devra s'imposer sauf contestation par l'une ou l'autre des parties dans un délai préfixé.

10.2.3 Un fonctionnement sur le mode de la subsidiarité et de la proximité et non de la spécialisation

Placé au sein de l'Office national de protection du consommateur, le médiateur national devra intervenir sur la base du principe de subsidiarité pour permettre un traitement rapide des questions posées et au plus près géographiquement du consommateur demandeur.

Pour ce faire, et **pour ne pas laisser un consommateur démuni, il devrait agir :**

- **soit en appel** d'une proposition émanant d'une Chambre régionale de médiation et d'arbitrage.
- **soit en premier et dernier ressort** pour des questions nationales échappant éventuellement à la compétence d'une Chambre régionale.

11. INSTITUER UN RECOURS COLLECTIF SOIGNEUSEMENT ENCADRE

En dépit de l'existence de plusieurs voies d'action permettant l'intervention d'associations aux côtés de consommateurs impliqués dans des litiges, **des progrès restent à faire** en ce domaine pour mieux assurer les droits des consommateurs. **Notamment quand sont objectivement réunies les conditions d'un recours collectif que la France, à la différence de nombreux pays, n'a toujours pas mis en place.**

Lorsque les associations sont autorisées à agir aux côtés de consommateurs, les voies de droit aujourd'hui ouvertes ont en effet pour intérêt essentiel de leur permettre de défendre ce que l'on pourrait appeler « l'intérêt collectif ». Notion particulièrement délicate à définir qui partage encore largement les spécialistes, et que les décisions de la Cour de Cassation en la matière n'ont pas éclairé autant qu'on pourrait le souhaiter. Il ne s'agit pas dans ces cas là de venir en aide à un groupe composé de consommateurs ayant subi un dommage similaire mais de faire sanctionner la méconnaissance d'un principe qui transcende les intérêts des parties.

Or, **le besoin d'aide individuelle dans un cadre collectif existe**. Des consommateurs en nombre variable selon les affaires (de quelques uns à plusieurs millions) peuvent parfaitement être concernés par un même problème comme l'a montré l'exemple des contrats de téléphonie.

Les sommes en jeu peuvent être importantes, mais dans nombre de cas leur montant est peu élevé, ce qui n'incite pas les victimes à aller en justice pour faire reconnaître leurs droits. D'autant que, ignorant le plus souvent que d'autres ont subi le même dommage, chacun se sent isolé et peut être découragé par les démarches à accomplir.

Il est temps désormais de prendre en compte ces difficultés en mettant en œuvre un texte adapté à des besoins aujourd'hui évidents.

11.1 LES DISPOSITIONS JURIDIQUES ACTUELLES SONT INSUFFISANTES POUR REpondre AUX ATTENTES DES CONSOMMATEURS.

Les associations de consommateurs agréées ne sont a priori pas dépourvues de moyens d'intervention puisque **le droit ouvre à ce jour deux systèmes de recours recouvrant au total quatre types d'actions** possibles.

- Le premier groupe qui rassemble les actions engagées dans l'intérêt déclaré « collectif » des consommateurs est constitué de l'action civile, de l'action en suppression des clauses abusives et de l'intervention en justice.
- Le second repose sur l'action en représentation conjointe.

Cet ensemble complexe demeure cependant insuffisant par rapport aux besoins car il ne permet pas de protéger efficacement les consommateurs lorsque surviennent des dommages collectifs.

11.1.1 Les actions associatives dans le cadre de l'intérêt collectif

- **l'action civile** (article L 421-2 du code de la consommation)

Utilisée surtout depuis les années 1970, l'action civile permet aux associations nationales agréées d'intervenir dans le cadre d'une action intentée par un consommateur ou par elles-mêmes. Elles peuvent à cette occasion

- demander au juge d'ordonner la cessation des agissements illicites, le cas échéant sous astreinte. De même, elles peuvent lui demander d'ordonner la suppression dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs d'une clause illicite ;
- demander que le public soit informé du jugement rendu aux frais du condamné ;
- demander des dommages-intérêts ;

Intéressante (ne serait-ce que parce que les dommages et intérêts obtenus constituent des moyens financiers supplémentaires pour l'association), cette procédure n'a cependant pas pour objet principal de soutenir des consommateurs lésés ; elle a surtout pour but de faire prévaloir la cause consumériste et de constater les violations du droit de la consommation. En outre, **elle n'est possible qu'en cas d'infraction pénale. Dès lors, si la reconnaissance d'une telle infraction n'est pas effectuée, l'association pourra être déboutée, même si un consommateur a été objectivement lésé.**

- **l'action en suppression des clauses abusives** (article L 421-6 et L 421-7 du code de la consommation)

L'action en suppression permet à une association de consommateurs agréée, agissant par voie principale ou se greffant sur une action intentée par un consommateur, de demander au juge civil de déclarer non écrite une clause contractuelle jugée abusive (c'est à dire d'en ordonner la suppression). La décision du juge intervient après qu'ait été demandé ou non l'avis à la commission des clauses abusives.

Là encore ce mode d'intervention ne permet pas de protéger autant qu'il serait souhaitable les consommateurs.

- D'abord parce que **la décision rendue n'a autorité qu'à l'égard du professionnel directement concerné par le jugement.** Ceci résulte de l'application de deux principes fondamentaux de l'organisation judiciaire : l'autorité relative de la chose jugée et l'interdiction des arrêts de règlement. **Dès lors, une même clause peut être utilisée par un autre professionnel, voire le même dans des contrats différents** sans qu'elle soit elle-même entachée de nullité. Pour la faire déclarer abusive, il faudra à nouveau engager une action en justice.
- Ensuite parce que **la décision ne vaut que pour les contrats à venir et non les contrats en cours** que le professionnel peut donc laisser en l'état. La protection du consommateur en est singulièrement affaiblie.

- **l'intervention en justice** (article L 421-7 du code de la consommation)

Dès qu'une action est introduite par un consommateur, les associations peuvent prendre part à la procédure par voie d'intervention pour appuyer ses prétentions et former des demandes telles que la réparation du préjudice causé à l'intérêt collectif par exemple.

Mais là encore **l'action théoriquement possible de l'association est souvent impossible**. De fait, le consommateur lésé, seul autorisé à lancer l'action, ne le fera pas dans de nombreux cas (ne serait-ce qu'en raison de la disproportion entre le dommage subi et les problèmes procéduraux à gérer) ; de ce fait, l'association ne pourra pas intervenir et aucune réparation ne sera versée. De même, si le consommateur a engagé une action, ouvrant ainsi la voie à l'intervention d'une association, il est fréquent qu'il accepte une transaction avec le professionnel. Dès lors il abandonne l'action initialement engagée, son intérêt personnel étant satisfait alors que l'intérêt collectif représenté par l'association ne pourra l'être.

11.1.2 l'action en représentation conjointe (articles L 422-1 et suivants du code la consommation)

Instituée par la loi du 18 janvier 1992, **l'action en réparation conjointe se présente comme l'avatar inabouti d'un véritable recours collectif** ; comme si à l'époque de sa création on avait bien identifié les problèmes à régler et conçu la solution appropriée sans pour autant pousser la logique jusqu'à son terme. De ce fait, l'action, qui fait de l'association un véritable auxiliaire de justice, comporte plusieurs caractéristiques proches du recours collectif.

- Elle ne fait pas double emploi avec les autres actions existantes car elle n'a pas vocation à réparer ou faire cesser un préjudice collectif transcendant des litiges particuliers. Elle consiste au contraire à demander réparation de plusieurs préjudices individuels causés par le fait d'un même professionnel et ayant une origine commune. Pour y parvenir, elle autorise le regroupement en une seule instance et un seul demandeur de plusieurs consommateurs à l'encontre d'un seul professionnel. A la différence des possibilités précédentes, l'association agréée (seule autorisée à intervenir) n'agit pas ici pour son intérêt propre et la défense des principes mais pour servir de support à des consommateurs en situation de faiblesse compte tenu notamment de leur possible éparpillement. Dans ce cas, elle rend d'ailleurs un réel service à la justice en évitant la dispersion quand il y a de nombreuses victimes en jeu.
- **Si elle constitue un atout potentiellement important**, la réalité est cependant différente, et **elle a rencontré peu de succès** (quelques décisions seulement en 11 ans). **Les motifs sont à la fois procéduraux et financiers**.
 - **Les exigences procédurales constituent un véritable empêchement** dans la mesure où il est fait obligation aux associations intervenantes d'identifier préalablement les consommateurs lésés et d'obtenir d'eux un mandat. Une telle exigence rend l'action matériellement impraticable pour les dommages à grande échelle touchant un nombre important de consommateurs.
 - Dans la plupart des recours collectifs étrangers, un consommateur a le choix de ne pas se rallier à l'action de groupe ce qui lui permet de conserver la possibilité d'intenter une action en son nom propre. Dans l'action en représentation conjointe cette faculté ne lui est pas offerte. Il est lié par la décision rendue en son nom. Si l'association perd le procès, il perd aussi et ne peut plus intenter une action à titre individuel.

- **Concernant les aspects financiers, les associations sont quasiment empêchées d'agir du fait des contraintes du texte et de ses conséquences pratiques.** En premier lieu, la gestion d'un nombre important de dossiers pèse trop sur les budgets des associations de consommateurs pour être raisonnable. En outre, si l'association demande une rémunération au consommateur pour faire face à ces frais, elle se transforme alors en mandataire salarié et prend ainsi le risque de supporter une lourde responsabilité. Si elle se contente au contraire d'un mandat gratuit, la perte d'une pièce ou un retard dans l'information d'un consommateur peut engager sa responsabilité civile, ce qui la mettrait aussi dans une position extrêmement délicate dans la mesure où elle n'aurait pu se couvrir préalablement par une assurance, les compagnies n'acceptant pas d'assurer ce type de risque.
- En matière pénale sa responsabilité éventuelle est encore plus lourde car toutes les significations d'actes à l'association valent signification aux consommateurs, ce qui peut poser de graves difficultés, ne serait-ce que pour respecter les délais. Le délai d'appel est par exemple de 10 jours et le délai pour former un pourvoi en cassation est de 5 jours. Or, il est matériellement très difficile à une association de contacter tous les consommateurs concernés dans un délai aussi bref car elle n'est pas outillée pour cela. Ce risque constitue un handicap certain et ne peut que limiter les interventions des associations.

11.2 UN MOUVEMENT DE GENERALISATION DES ACTIONS COLLECTIVES

On note dans de nombreux pays un mouvement général très net en faveur du développement de procédures d'actions collectives. De nombreux pays occidentaux, avec des variantes notables selon les lieux, ont en effet institué de tels mécanismes au cours des dernières années afin de mieux prendre en compte certains types de litiges en prenant le soin de limiter les risques de la « class action » américaine. Ils peuvent de ce fait constituer d'utiles points de référence.

11.2.1 Le système américain n'est pas une réponse acceptable

La « class action » a été instituée aux Etats Unis pour renforcer les droits non seulement des consommateurs, mais plus largement de communautés dans un cadre culturel favorable au communautarisme.

Son principe est de permettre l'ouverture d'une action judiciaire alors que le nombre de plaignants est trop élevé pour que tous puissent être appelés à l'instance. La seule condition est que des questions de droit ou de fait leur soient communes. Dans ce cas, un ou plusieurs d'entre eux ou encore une organisation, peuvent être désignés pour les représenter et poursuivre pour tous.

- La procédure est constituée de deux étapes

- **La première a pour objet de constituer la classe (le groupe) des plaignants.** Il revient au juge de reconnaître l'existence d'un groupe homogène valablement représenté par ses membres. Pour ce faire il examine des conditions de nombre (sachant que 77% des « class actions » au niveau fédéral

impliquent des groupes inférieurs à 100 000 membres), de droit et matérielles : les faits doivent être communs au groupe, les demandes ou moyens de défense du représentant doivent être typiques de ceux de la classe, le demandeur doit être représentatif... L'action doit par ailleurs remplir des conditions de recevabilité particulières ayant pour objet d'instituer des barrières à des recours abusifs.

- **La seconde phase concerne l'instruction et le jugement de l'affaire au fond** (l'action étant possible en demande comme en défense).

- **D'abord bien perçue, la « class action » a rapidement fait l'objet de vives critiques.**

Ce type d'action judiciaire a d'abord été favorablement accepté par les tribunaux en raison de son intérêt pour la défense des droits (notamment ceux de minorités). Pour ce motif les tribunaux ont d'abord tenté de faciliter l'exercice des actions en dommage et intérêts. Le résultat le plus visible a été les spectaculaires transactions dont les media se sont fait l'écho : les fabricants de cigarettes ont été ainsi condamnés à verser 144,9 milliards de dollars afin de réparer les problèmes de santé des fumeurs ; en 1994 les tribunaux accordaient 5 milliards de dollars aux victimes de la marée noire contre Exxon, en 1997 CNX dû verser 850 milliards de dollars...

A la suite de quelques affaires et du développement de pratiques contestables de la part de certains avocats, l'action collective a été perçue avec plus de méfiance, non seulement de la part des professionnels mais aussi des magistrats. Un développement abusif de la « class action » ne peut en effet qu'entretenir un climat de défiance permanent nocif non seulement en matière de consommation mais plus largement pour l'ensemble des rapports sociaux.

Si les risques d'excès sont évidents, des représentants du patronat américain rencontrés au cours de la mission ont cependant clairement dit qu'ils ne souhaitaient pas pour autant la disparition de la « class action » qu'ils considèrent dans son principe comme un système tout à fait acceptable ; ne serait-ce que parce que les entreprises en usent aussi.

Une étude globale conduite par le Rand Institute for civil justice (Californie) sur la « class action » a mis par ailleurs deux points en évidence. Elle a d'une part confirmé l'intérêt que pouvaient avoir les entreprises elles-mêmes à utiliser cette procédure à l'encontre de concurrentes dont elles jugent les pratiques déloyales. D'autre part, elle a permis de relativiser notablement les griefs formulés contre cette procédure.

Malgré tout **le système américain, par ses excès, est l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire.**

11.2.2 La mise en place croissante des actions collectives

Si les « class action » américaines sont les plus souvent citées, le recours collectif ne se limite pas aux seuls Etats-Unis. Bien au contraire. Un examen rapide des législations comparées montre qu'avec des différences qui peuvent être importantes, **des dispositifs comparables dans leur esprit existent déjà ou se mettent en place dans un grand nombre de pays occidentaux.**

- **En Angleterre** par exemple, même si elle est peu fréquemment utilisée, l'action de groupe est autorisée et une association a le droit de faire de la publicité pour regrouper les consommateurs lésés. Afin d'éviter des débordements, il revient alors au juge de se prononcer sur l'introduction de la demande.
- **En Allemagne**, si la « class action » à l'américaine n'existe pas, la « plainte de groupe » est désormais possible. Depuis janvier 2002 une association peut engager une action en justice à la place d'un ou plusieurs consommateurs quand a été lésé un intérêt collectif. Si l'action aboutit, des indemnités sont versées aux consommateurs qui sont parties à l'action à travers l'association et cette dernière a le droit d'effectuer de la publicité par voie de presse de façon que des consommateurs ayant subi le même dommage puissent à leur tour porter plainte. Pour limiter les risques de multiplication de tels procès, il est en revanche prévu que l'association doit assumer le risque de l'échec, en particulier sur le plan financier. **L'Autriche** de son côté a mis en place un système similaire.

11.2.3 La référence québécoise

Parmi les systèmes examinés, celui du Portugal et surtout celui du Québec présentent un intérêt tout particulier pour l'équilibre qu'ils ont su établir entre la possibilité de l'action collective et les limites à instaurer.

Le recours collectif québécois présente trois caractéristiques très intéressantes qui devraient inspirer la démarche française.

- **Le juge y a plus de pouvoirs qu'aux Etats-Unis et constitue un barrage plus solide à l'encontre d'éventuels débordements.** L'exercice du recours collectif doit être autorisé par le tribunal avant toute poursuite de l'instance, afin de filtrer les demandes futiles ou vexatoires. Les refus d'autorisation sont d'ailleurs nombreux.
- **Le recours n'est possible qu'en demande :** le défendeur (le professionnel) ne peut produire une demande reconventionnelle. De ce fait sont évités les risques de pression et les craintes que pourraient ressentir les consommateurs du fait de la disproportion des forces en présence.
- **Enfin, le dispositif est assorti d'un fonds d'aide aux recours collectifs** créé en 1978, alimenté par des fonds publics, qui assure le financement des recours collectifs québécois et diffuse des informations relatives à l'exercice des recours.

11.3 INSTITUER UN RECOURS COLLECTIF

L'institution du recours collectif apparaît désormais comme la seule façon de garantir l'effectivité des droits des consommateurs dans certains types de litiges.

Il est illusoire de croire que la France pourra demeurer longtemps à l'écart d'un mouvement général qui touche de proche en proche l'ensemble de nos voisins. Aussi, la

mission considère qu'**il vaut mieux mettre en place dans la sérénité et en l'encadrant un mode d'action qui répond à des besoins réels plutôt que de prendre le risque de devoir le faire dans l'avenir sous la pression des faits**, avec tous les débordements éventuels que cela pourrait entraîner.

Une première proposition de mise en oeuvre d'un recours collectif à la française avait été faite par M. ARTHUIS et reprise en 1990 par le professeur CALAIS-AULOY lors des travaux de codification du droit de la consommation qui lui avaient été confiés par le Ministre d'alors. Elle apparaissait déjà nécessaire à leurs yeux pour permettre de garantir les droits des consommateurs dans certaines circonstances. Ces dernières ont montré depuis qu'une telle idée conservait toute sa pertinence dans la mesure où des garde-fou peuvent être institués pour empêcher les débordements qui émaillent l'histoire de la « class action » aux Etats-Unis.

11.3.1 Seul le recours collectif permet de garantir l'effectivité des droits des consommateurs lésés

Quatre raisons au moins plaident en ce sens :

- **L'égalité de traitement entre consommateurs** ne peut être assurée que par une procédure de ce type. De fait, les problèmes susceptibles de donner lieu à la mise en oeuvre d'une action collective concernent le plus souvent des consommateurs en nombre variable mais qui peuvent être géographiquement éparpillés. Dès lors, certains d'entre eux ne saisiront pas la Justice. D'autres, mieux conseillés ou plus décidés le feront, mais devant des juridictions différentes. Dans ces conditions, pour un même litige, des consommateurs verront leurs droits bafoués ; d'autres bénéficieront d'une décision de Justice sans que celle-ci soit nécessairement uniforme dans la mesure où les faits auront pu donner lieu à des appréciations différentes selon les juridictions concernées. Une telle situation est choquante.
- **Le recours collectif permet ensuite une meilleure défense des consommateurs** dans la mesure où ces derniers n'ont pas à faire l'avance de fonds pour les frais de justice, ceux-ci étant pris en charge par le mandataire.
- Outre l'harmonisation de la prise en compte des droits des victimes, **l'institution du recours collectif conduit aussi à un meilleur fonctionnement de la Justice en évitant l'éparpillement des procédures**, ce qui ne peut qu'avoir un effet bénéfique sur le fonctionnement de juridictions toujours encombrées. En pareil cas, les plaintes sont en effet regroupées pour ne former qu'un seul et même litige. De même, cela conduit à n'avoir qu'un même défendeur pour l'ensemble des victimes.
- **Enfin, le recours collectif permet une bonne prise en compte des litiges liés aux évolutions technologiques qui placent les consommateurs dans une situation de subordination**. En effet, le droit intervient souvent par réaction, et donc avec retard, dans ces domaines où les changements sont très rapides. C'est **par exemple** le cas des offres **en matière de téléphonie mobile ou d'accès à Internet**. Les contrats conclus ont pu contenir des clauses manifestement abusives et des informations tarifaires très incomplètes dans la mesure où les consommateurs étaient démunis faute de références à des règles législatives et réglementaires, à une jurisprudence ou même à des normes ou des essais comparatifs immédiatement disponibles.

11.3.2 Créer un véritable recours collectif en définissant les règles propres à empêcher les abus

Les débordements majeurs du système américain reposent en réalité sur des facteurs plus culturels que juridiques qui ne correspondent pas à la mentalité européenne en général et française en particulier. Le fonctionnement des barreaux interdit ainsi aux avocats français de pratiquer le démarchage en vertu de la loi du 31 décembre 1971 relative au démarchage en matière de prestations juridiques¹⁹. De plus, ils ont l'obligation de prévoir une rémunération forfaitaire pour leurs travaux ; aux Etats-Unis par contre les honoraires sont très souvent calculés à partir du résultat obtenu. En outre, les juges nationaux sont traditionnellement peu enclins à accorder des indemnités similaires à celles de leurs collègues d'outre-Atlantique. Enfin, **ce n'est pas tant la « class action » en elle-même que ses débordements qui sont critiqués**. Des représentants du patronat américain rencontrés au cours de la mission ont clairement dit qu'ils ne souhaitent pas la disparition de ce système qu'ils considèrent dans son principe tout à fait acceptable ; ne serait-ce que parce que les entreprises en usent aussi à l'encontre de concurrentes déloyales. Ce sont les excès commis par les avocats dans le contexte américain qui les conduisent à demander une révision du texte.

Compte tenu de ces éléments, la mission propose la mise en place d'un recours collectif reposant sur cinq règles destinées à prévenir tout débordement.

1/ Il convient, **en amont**, d'**empêcher les demandes abusives** de deux façons :

- En limitant la qualité des personnes susceptibles d'agir ;
- En faisant du juge le « gardien du groupe » par un contrôle juridique préalable à l'instance. Pour cela, la mission propose de confier l'autorisation d'ouverture du recours collectif au Président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle l'action aura été intentée.

2/ Une fois ce filtrage effectué, **le juge** statuera sur le principe de la responsabilité du professionnel et **rendra alors une décision déclarative**.

3/ **Il précisera ensuite les mesures de publicité** de cette décision **pour rechercher et informer les victimes concernées**.

4/ **Celles-ci conserveront**, tout au long de la procédure, le **choix soit de s'exclure volontairement de ce mécanisme, soit d'en bénéficier de manière automatique**.

5/ Enfin, pour une meilleure garantie d'impartialité, la **gestion des créances sera assurée par le tribunal lui-même**.

Limiter les personnes susceptibles d'agir et les cas d'ouverture

Pour éviter les débordements il faut limiter le droit de lancer l'action à des personnes disposant d'une réelle légitimité pour ce faire. La mission propose sur ce point de réserver la demande :

- aux associations nationales agréées

¹⁹ Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, loi portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

- à des associations locales de façon à pouvoir mettre un terme à des situations particulières inacceptables qui, dans le cas contraire, pourraient ne pas trouver de solutions. Il reviendra au juge d'apprécier dans ce cas la qualité de l'association demanderesse.
- au juge
- au médiateur national de la consommation exerçant sa mission au sein de l'Office national de protection des consommateurs (voir le point 2 supra).

Pour ne pas voir se multiplier indûment les actions abusives, **seuls les actes d'une particulière gravité devront permettre de lancer le recours collectif** et, là encore, c'est le juge qui devra apprécier les faits.

En revanche, l'action de groupe doit pouvoir être exercée devant toutes les juridictions, judiciaires ou administratives, sur la base de tous les faits de nature civile, pénale ou administrative.

Parce qu'il est nécessaire d'instituer un contrôle juridique préalable à l'instance, le juge devra être le « gardien de groupe »

Il revient au juge de veiller à ce que les conditions de recevabilité de l'action de groupe soient respectées en jouant le rôle de filtre. De plus, il ne devrait autoriser l'action que lorsqu'elle celle-ci est plus pratique que les autres voies de droit possibles et que le demandeur est en mesure de représenter le groupe de façon correcte. Il devra enfin surveiller le représentant du groupe afin que dernier agisse dans l'intérêt de tous et non pour son seul intérêt personnel. Une procédure d'autorisation judiciaire préalable aura ainsi pour fonction :

- de passer au crible les recours pour éliminer les demandes frivoles ;
- d'évaluer le caractère adéquat de la représentation du requérant, notamment en l'absence d'agrément ;

- La phase de décision : un jugement déclaratif

Le juge devra dans sa décision statuer sur la responsabilité du professionnel et caractériser précisément la collectivité qui a été lésée en ordonnant les mesures de publicité adéquates. De cette façon sera évitée l'agrégation au recours collectif de consommateurs qui n'auraient pas subi exactement le même dommage.

- Préciser les mesures de publicité destinées à informer le groupe sur la procédure engagée et les modalités de réparation.

Celles-ci ne devront pas intervenir avant que le jugement de principe sur la responsabilité du professionnel soit devenu définitif.

Le but de ces mesures est en effet de prévenir les éventuelles victimes afin que toutes puissent bénéficier d'une juste réparation ; il n'est pas de nuire à l'image de l'entreprise concernée : la responsabilité de ce dernier doit donc être préalablement établie de manière définitive. Il apparaît ici nécessaire de permettre une publicité par voie d'appel public télévisé ou radiophonique, par voie d'affichage, de tract ou de lettre personnelle (contrairement à ce qui est prévu actuellement par l'article L 422-1 du code de la consommation pour la publicité du mandat dans le cadre de l'action en représentation conjointe). Un délai pour se manifester auprès de l'organe vérifiant le bien-fondé de la demande devra être prévu. Cet organe prendre une décision sans recours. Lorsque la

demande d'un consommateur sera rejetée ou en cas de non-respect du délai imparti, celui-ci conservera son droit à agir individuellement.

- **Instituer un mécanisme d'exclusion volontaire**

Pour ne pas porter atteinte aux droits des consommateurs tout en protégeant leurs intérêts, il est souhaitable de mettre en œuvre une double règle pour éviter le problème posé par la représentation conjointe :

- Les membres du groupe devront pouvoir à tout moment s'exclure de la procédure collective pour intenter, s'ils le souhaitent, une action à titre individuel ou se retirer des poursuites.
 - Inversement, pour bénéficier des décisions rendues sans avoir à effectuer de démarches positives complémentaires, seules les personnes qui auront expressément refusé d'être incluses dans le groupe défini par le tribunal ne seront pas liées par le jugement (système dit de l' « opt out »).
- **La gestion des créances des victimes individuelles devra enfin être assurée par le tribunal qui a rendu la décision de principe** et non être confiée aux associations qui peuvent être parties à la procédure. Ces dernières pourront cependant servir de relais en tant que premier interlocuteur des victimes.

11.3.3 Le financement des recours

- **Création d'un fonds d'aide et de garantie aux consommateurs**

Le coût de l'action en justice est la principale cause qui dissuade les consommateurs d'agir en justice et le non-exercice des poursuites résulte bien souvent de la disproportion entre l'enjeu économique de l'affaire et le coût de son règlement judiciaire.

Si l'aide judiciaire constitue un avantage non négligeable, elle reste réservée aux plaideurs ayant des revenus faibles ou très faibles et ne peut bénéficier à la classe moyenne. C'est ce qui explique que dans beaucoup de cas, ce sont les représentants de cette catégorie sociale qui ne vont pas en justice.

Pour permettre la bonne application du recours collectif et en assurer l'effectivité, la mission propose de créer, à l'image du système québécois, un fonds d'aide et de garantie géré par l'Office national de protection des consommateurs.

Ce fonds devrait intervenir de deux manières :

- **En tant que fonds d'aide, il avancera aux consommateurs et à leurs associations les sommes nécessaires** (notamment les honoraires des avocats et experts) **pour engager les actions**. Ses ressources pourront être constituées à partir de condamnations pécuniaires prononcées par le juge à l'encontre des professionnels ayant porté atteinte à l'intérêt des consommateurs, et plus particulièrement de la confiscation de profits illicites.

- **En tant que fonds de garantie, il aura pour mission d'indemniser les victimes dans le cas où le professionnel responsable serait insolvable** et ne serait pas assuré. Il fonctionnerait en ce domaine à l'image du fonds mis en place pour les accidents de la circulation.

- **Institution parallèle d'une possibilité de sanctionner les fautes lourdes des professionnels.**

En contrepartie des bornes mises aux demandes indemnitaires abusives, la faute lourde du professionnel doit pouvoir être aussi sanctionnée par l'instauration de dommages et intérêts exemplaires. Aujourd'hui, quand il y a demande de la partie civile, on applique le principe de la réparation intégrale du préjudice. Le risque financier étant de ce fait faible pour l'entreprise, celle-ci peut être tentée de poursuivre sachant qu'elle ne sera que faiblement pénalisée.

On pourrait généraliser ce qui existe déjà en matière de publicité trompeuse, une amende (et non des dommages-intérêts) allant jusqu'à 50% du coût de la campagne de publicité engagée pouvant être infligée par le juge.

12. REEQUILIBRER LES GARANTIES CONTRACTUELLES.

Comme on l'a vu plus haut (mesure n°4), de nombreux contrats interviennent pour réguler la vie quotidienne. Or, **les garanties contractuelles dans certains domaines doivent être renforcées**. Selon l'avis unanime des juristes entendus par la mission, des associations de consommateurs et même de certains professionnels, nombre des règles actuelles ou des pratiques pénalisent indûment ces derniers.

Les contrats pré-rédigés ou « contrats d'adhésion » sont particulièrement fréquents dans le domaine de la consommation. Cette technique commerciale indispensable dans un système de production et de distribution de masse permet au professionnel d'imposer des clauses identiques à tous ses clients. Mais si ces contrats sont particulièrement avantageux pour les entreprises en terme de célérité et de sécurité des transactions, ils viennent renforcer le déséquilibre entre les co-contractants au détriment du consommateur. Ce dernier adhère en effet en bloc ou n'adhère pas. Et bien souvent, il adhèrera sans prendre connaissance de toutes les clauses de son contrat.

Une amélioration de la situation en ce domaine qui touche à la vie quotidienne de tous les Français **passé par deux types de réformes** :

- **d'une part, il convient de renforcer les compétences et les pouvoirs de la Commission des clauses abusives** ;
- **d'autre part, outre l'amélioration de la lisibilité des contrats** qui constitue une priorité majeure pour les consommateurs (voir supra, point 4.2), **les garanties de fond doivent être renforcées sans faire de distinction entre les différents services marchands, qu'ils soient privés ou publics.**

12.1 Réformer la Commission des Clauses Abusives (CCA)

12.1.1 La CCA dispose de moyens et de prérogatives insuffisants

Alors que dans la rédaction initiale de la loi du 10 janvier 1978, **la CCA devait être l'élément central du dispositif de lutte contre les clauses abusives**, le pouvoir de contrôle s'est progressivement déplacé vers les tribunaux. Ceci est regrettable dans la mesure où ceux-ci, sont débordés et ne sont pas toujours à même de déceler les clauses abusives ; ils perdent en outre un temps précieux à surseoir à statuer pour saisir la CCA et attendre sa réponse.

Au fil des saisines dont elle a fait l'objet, la CCA a peu à peu élaboré sa propre « jurisprudence » quant aux clauses jugées abusives dès lors qu'elle « *ont pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat* » (art. L 132-1 du Code de la consommation).

Force est cependant de constater que **la CCA ne dispose pas aujourd'hui des moyens nécessaires à la bonne exécution de sa mission et à une protection efficace du consommateur.**

- **Des moyens insuffisants**

La CCA ne peut, en l'état actuel des choses, faire matériellement face à l'étendue grandissante de ses tâches. De fait, **alors que ses moyens demeurent particulièrement limités, son champ d'investigation ne cesse de s'étendre** puisqu'elle doit en principe rechercher toutes les clauses qui pourraient présenter un caractère abusif. Une telle tâche ne cesse de s'alourdir avec la multiplication des modèles de contrats, et le temps nécessaire à l'élaboration d'un rapport préliminaire.

- **Des pouvoirs limités**

S'agissant des prérogatives de la Commission, **le législateur n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique et ne lui conférant pas les moyens de contraintes indispensables à l'efficacité de ses décisions.** La CCA ne peut en effet prendre que deux types de mesures, toutes deux non contraignantes : les recommandations et les avis.

• **Les recommandations**

Lorsqu'elle intervient dans ce cadre, la Commission examine les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels et recommande la suppression ou la modification des clauses contraires au droit.

Le droit de saisine est ouvert au Ministre chargé de la consommation, aux associations agréées de défense des consommateurs, aux professionnels intéressés et à la Commission qui peut se saisir d'office.

Alors que la possibilité de saisir la Commission est largement ouverte, on ne peut que noter un usage relativement limité de cette procédure. Depuis 1979, la CCA n'a émis que 56 recommandations. Certaines ont été suivies par les pouvoirs publics : par exemple en matière de téléphonie mobile et fournisseurs d'accès à Internet. Mais d'une manière générale, **le suivi d'une recommandation laisse à désirer** dans la mesure où il consiste à la publier au BOCCRF (Bulletin Officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), à charge pour les consommateurs et les associations de consommateurs de s'en prévaloir devant les tribunaux civils et pour les professionnels d'en tenir compte dans leurs contrats. Si quelques entreprises ont suivi la CCA en modifiant leurs modèles de convention²⁰, **beaucoup continuent, en l'absence de sanctions, de proposer des modèles de convention contenant des clauses abusives.**

Si **les recommandations ont un impact limité** c'est que, de portée non contraignantes, elles ne peuvent contenir aucune identification de situation individuelle et elles ne constituent qu'un élément d'appréciation pour les professionnels.

²⁰ C'est à dire le document prérédige sur lequel figurent les clauses des contrats à conclure : les « conditions générales du contrat ».

Elles ont d'autant moins de force qu'elles ne connaissent aucune véritable médiatisation dans la mesure où la publication au BOCCRF n'est de plus pas automatique. Si aucun refus de publier une recommandation n'a été émis jusqu'à présent, la publication a parfois été différée pendant des années, comme ce fut le cas pour la recommandation sur les cartes de paiement adoptée en 1991 et publiée seulement en 1994. Enfin, cette publication reste confidentielle alors que leur intérêt et leur seul moyen de pression réside dans le fait qu'elles puissent être portées à la connaissance des professionnels, des consommateurs, des juristes et des magistrats.

- **Les avis**

La CCA se prononce sous la forme d'un « avis » lorsqu'elle saisie par un juge à l'occasion d'une instance. Dans ce cas il lui revient de se prononcer sur le caractère éventuellement abusif d'une clause contractuelle dans un délai maximum de trois mois à compter de sa saisine et il est sursis à toute décision sur le fond de l'affaire jusqu'à réception de l'avis de la commission ou, à défaut, jusqu'à l'expiration du délai de trois mois.

S'il apparaît que la plupart de ses avis sont suivis, il faut constater que **la CCA n'a été sollicitée, depuis 1979, date de sa création, que 15 fois** dans ce cadre, ce qui est bien peu. De plus, comme les recommandations, l'avis rendu ne lie pas le juge. La CCA connaît sur ce terrain la même situation que la C.S.C. Alors que cette dernière peut aussi être saisie à l'occasion d'une procédure pour fournir un appui technique au juge, elle ne l'est qu'exceptionnellement. Une telle situation tient sans doute pour une large part à la méconnaissance de la part des magistrats des possibilités qui leur sont offertes. **Un rappel régulier de ces procédures** dans le cadre de la formation à l'Ecole nationale de la magistrature, puis à l'occasion des formations offertes en cours de carrière **devrait être effectué par la Chancellerie.**

En définitive, **la CCA n'a aucun pouvoir direct : elle ne peut que « recommander »** la suppression ou la modification de clauses, **« proposer »** dans son rapport annuel des modifications législatives ou réglementaires ou **« faire connaître son avis »** lorsqu'un juge le lui demande.

Quant aux suggestions qu'elle peut formuler par le biais de mesures réglementaires à l'initiative des pouvoirs publics elles sont très rarement sollicitées (une seule fois en 20 ans).

Cette absence de pouvoir est préjudiciable à la protection du consommateur pour plusieurs raisons.

- Tout d'abord, **il n'existe pas de véritable liste de clauses interdites**, parce qu'abusives, dans les contrats conclus entre professionnels et non professionnels ou consommateurs.
- Ensuite, la liste indicative des clauses abusives, annexée à la directive CEE du 5 avril 1993, ne porte pas sur des clauses interdites, ni même présumées abusives, mais seulement sur des stipulations qui « peuvent être déclarées abusives ».
- Enfin, **seules deux sortes de clauses sont aujourd'hui formellement interdites :**

- les stipulations qui, dans la vente, ont pour objet ou pour effet « *de supprimer ou de réduire le droit à réparation du non-professionnel ou consommateur en cas de manquement par le professionnel à l'une quelconque de ses obligations* » ;
- les clauses ayant pour objet ou pour effet « *de réserver au professionnel le droit de modifier unilatéralement les caractéristiques du bien à livrer ou du service à rendre* ».

12.1.2 La CCA doit être revitalisée

Le renforcement de la protection des consommateurs dans un domaine aussi sensible que celui des contrats doit constituer un axe fort du nouveau dispositif. Pour cela **il est impératif de modifier** assez profondément la Commission des clauses abusives en ce qui concerne **ses modes de fonctionnement ainsi que ses prérogatives**.

- Modifier ses règles de fonctionnement

- **Intégrer la Commission dans l'Office national de protection du consommateur « France Consommateur »**

Afin de simplifier le dispositif global de protection du consommateur, et comme cela a été proposé pour la Commission de la sécurité des consommateurs, **la mission recommande d'abord de faire de la CCA un élément de l'Office national de protection du consommateur**. Placée sous l'autorité du Président de l'Office elle resterait cependant présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, garant de la qualité de ses travaux.

- **Ouvrir plus largement la saisine**

Dans la situation actuelle, la CCA ne peut intervenir qu'a posteriori et dans des conditions tout à fait aléatoires. Ne disposant pas du pouvoir d'auto saisine lorsqu'il s'agit de rendre un avis, il lui faut en effet attendre d'être sollicitée dans les conditions prévues (qui sont restrictives) pour pouvoir se prononcer, ce qui peut n'arriver que très tard (ou ne pas arriver du tout) par rapport au déclenchement de certains litiges. Compte tenu de l'enjeu pour les consommateurs, il n'est pas sain qu'une telle situation perdure ; d'autant plus que les associations de consommateurs n'ont pas souvent recours à la CCA. Dès lors, **la mission préconise d'autoriser l'auto saisine de la Commission dans tous les cas de figure et de l'élargir à toutes les personnes morales intervenant dans le champ du code de la consommation**.

- Renforcer son autorité

- **Permettre le contrôle a priori**

Lors de la signature d'un contrat, le consommateur est le plus souvent en situation de faiblesse et incapable d'en apprécier et d'en contester les clauses. C'est encore plus vrai lorsqu'il s'agit de contracter dans des domaines marqués

par une forte évolution technologique (la téléphonie par exemple). Pour pallier cette difficulté, **la mission propose d'autoriser un contrôle a priori des contrats correspondants aux nouvelles offres du marché de façon à pouvoir en éliminer les clauses éventuellement abusives avant qu'elles aient pu s'appliquer**. Afin de préserver la liberté des entreprises l'examen de ces contrats pourrait ne pas être rendu obligatoire mais, dans ce cas, l'entreprise devrait supporter une sanction en cas de mise en évidence de clauses abusives.

- **Renforcer l'autorité des avis**

Compte tenu des enjeux, il est souhaitable de **reconnaître force obligatoire aux avis** émis par la CCA.

- **améliorer l'information et la communication des travaux de la CCA**

Tant les recommandations que les avis doivent être rendus accessibles au consommateur et lisibles par lui. Pour y parvenir, il serait judicieux de les accompagner d'un « mode d'emploi » explicatif.

En outre, pour renforcer le poids des travaux de la Commission, ceux-ci, outre leur publication au BOCCRF, **devraient être mis en ligne** pour être rapidement et aisément accessibles. Ces informations devraient trouver leur place dans le site Internet de « France Consommateur ».

Pour aider le consommateur, **le site Internet devrait présenter de façon didactique, selon les types de contrats utilisés dans la vie courante** (contrats habitation, contrats pour les véhicules, contrats de téléphonie...) **les divers types de clauses abusives pour que chacun puisse en vérifier l'absence dans les documents signés par lui**.

- **Instituer une « liste noire » et une « liste grise »**

Une « liste noire » constituée des principales clauses déclarées abusives par la CCA et qui sont récurrentes dans les contrats proposés par les professionnels aux consommateurs **devrait être établie** afin d'en prohiber la répétition dans tous les contrats à venir. Le 20 septembre 2001, à la suite d'un avis de synthèse de 1991 malheureusement resté lettre morte, la Commission a d'ailleurs proposé une liste de 12 clauses abusives qui pourraient ainsi être interdites par décret et qui pourraient constituer une première liste.

Ces clauses concernent

- **La formation du contrat**

Il s'agit des clauses qui permettent au professionnel de ne pas s'engager alors que le consommateur est définitivement tenu ou qui constatent l'adhésion du consommateur à des stipulations qui ne sont pas contenues dans l'écrit qu'il signe : insuffisance d'information et clauses qui induisent en erreur ; illisibilité des documents contractuels du fait même de leur présentation ou de leur complexité comme c'est le cas pour certains contrats d'assurances où se mêlent conditions générales et particulières, annexes, intercalaires et avenants...

- **Le contenu du contrat**

Sont ici visées les clauses qui permettent au professionnel de revenir sur les engagements pris par ses représentants, exprimés dans ses publicités ou qui autorisent le professionnel à modifier unilatéralement le contrat : élimination des clauses potestatives afin de rechercher l'équilibre contractuel ; restriction des obligations du professionnel au moyen de limitations qui ne sont pas clairement reliées à l'énoncé de ces obligations, comme c'est le cas des clauses d'exclusion de risque ou de garantie dans les contrats d'assurance...

- **L'exécution du contrat**

Ces clauses sont celles qui réservent au professionnel le droit de juger de l'exécution de ses propres obligations ou qui restreignent les modes de paiement du consommateur ;

- **L'inexécution du contrat**

Il est ici question des clauses qui imposent au consommateur d'exécuter le contrat malgré la défaillance du professionnel, qui visent à exclure ou limiter la responsabilité du professionnel, à faire obstacle au droit de rompre le contrat en cas d'inexécution par le professionnel ou qui organisent la rupture du contrat au bénéfice du seul professionnel ;

- **Le contentieux du contrat**

Devraient enfin faire partie de la liste les clauses qui contrarient l'action en justice du consommateur ou qui sont relatives à la preuve.

Parallèlement, une « liste grise » pourrait rassembler toutes les autres clauses que la CCA a déclarées abusives dans ses recommandations en leur attribuant la force d'une présomption simple de caractère abusif. Une telle solution renverserait la charge de la preuve au bénéfice du consommateur : ce ne serait plus à lui de prouver le caractère abusif de la clause mais au professionnel de démontrer qu'elle n'est pas abusive.

12.2 Rééquilibrer les garanties en faveur des consommateurs face à tous les services marchands

Le déséquilibre des clauses contractuelles joue le plus souvent en défaveur du consommateur, en particulier en matière de téléphonie, de banques, d'assurances, de e-commerce...

Dès lors, **les règles qui garantissent les droits des consommateurs dans le cadre d'une relation contractuelle doivent être globalement renforcées.**

En outre, il est temps de mettre un terme à une distinction organique qui n'a pas de sens pour le consommateur : **ses droits de client doivent être mieux respectés tant en ce qui concerne les services marchands privés que publics.**

12.2.1 Renforcer les garanties en matière contractuelle

- **Simplification de la présentation des contrats**

Pour faciliter leur lecture par les consommateurs, **la mission propose** d'abord d'engager **un travail de normalisation de présentation des contrats**. Tous ceux portant sur un même domaine (contrats de téléphonie, d'assurance, de crédit...) devraient suivre un cadre similaire sous la forme d'un contrat type. Serait ainsi améliorée leur lisibilité mais aussi les possibilités d'une véritable concurrence, le consommateur étant alors mieux à même de comparer les offres.

- **Absence de clause d'indexation des prix et résiliation du contrat**

Les contrats qui ne comportent pas de clauses de révision de prix préalablement connues et qui font cependant l'objet de hausses de tarifs devraient pouvoir être résiliés sans délai, le consommateur n'ayant pas été correctement informé au moment de la signature du contrat. Or, ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui, ce qui place le consommateur dans une position de faiblesse évidente.

Pour équilibrer les parties, **la mission recommande** en pareil cas **d'instituer un droit de rétractation** généralisé, à l'image de ce qui est autorisé en matière d'assurances. Dans une telle hypothèse, le consommateur devrait par exemple être informé par un courrier lui ouvrant un délai raisonnable pour lui permettre de résilier son contrat et de trouver le moyen de le remplacer par un autre.

- **Tacite reconduction et information**

De même, **il n'est pas normal que le consommateur ne puisse disposer de la faculté réelle de sortir du contrat du fait de l'utilisation généralisée des clauses de reconduction tacite**. Celles-ci sont conçues de façon telle que, dans la plupart des cas et sauf à faire preuve d'une extrême attention, le consommateur voit le délai qui l'autorise à résilier dépassé.

De telles pratiques ne sont pas acceptables dans la mesure où elles font du consommateur un véritable prisonnier du contrat. Aussi, **il faut que soit fermement imposée par le droit l'obligation de laisser au consommateur un délai suffisant pour faire jouer la possibilité de mettre fin à son engagement** et il devra par ailleurs en être averti par courrier. Ainsi, **l'envoi de la dernière quittance après le délai prévu pour la résiliation doit être prohibé**.

- **Vente à distance, e-commerce et rétro facturation**

Beaucoup de consommateurs hésitent à s'engager dans la vente à distance et les transactions via Internet de crainte d'être trompés. Cette attitude est dommageable au développement de ce type de relations commerciales mais doit être prise en compte. Pour y faire face **des solutions** éprouvées dans d'autres Etats **pourraient être mises à l'étude, comme la rétro-facturation développée au Québec**.

Lorsqu'un consommateur québécois remplit les conditions prévues (il ne reçoit pas le produit commandé ; il l'a renvoyé dans le délai prescrit mais son compte a pourtant été débité...) il est prévu qu'il pourra demander à l'organisme qui gère sa

carte de crédit de procéder à une rétro-facturation à son profit, à charge pour cet organisme de se retourner contre le professionnel défaillant.

Une solution de cette nature lui évite d'être lésé ou de devoir aller en justice dans des conditions particulièrement difficiles. En effet, les juridictions compétentes pour un litige commercial sont celles du pays où est situé le siège social de l'entreprise. Or, en matière de commerce électronique, celui-ci peut être localisé n'importe où dans le monde, ce qui impose d'aller devant des juridictions étrangères, ce qui ne peut que décourager le client.

- Modifier les règles d'expertise

En cas de litiges, les parties s'en remettent le plus souvent à des expertises contradictoires afin de déterminer le montant de l'indemnisation. Cette procédure peut être longue et coûteuse et génère inévitablement des doutes de la part des assurés quant à l'impartialité des experts respectifs. Afin de simplifier le système et de le rendre plus acceptable, on pourrait, comme le fait la Finlande, modifier le dispositif de recrutement des experts de façon à garantir leur totale indépendance en procédant comme suit :

- Faire constituer par le Médiateur national de la consommation des listes d'experts, spécialisés par secteurs de compétences (secteur automobile, immobilier, santé...) et subordonner leur désignation à des conditions de totale indépendance à l'égard des parties (compagnies d'assurance, pouvoirs publics, professionnels, assurés).
- En cas de litige, c'est l'un de ses experts qui devrait être missionné pour intervenir.

- Epargner à l'assuré les problèmes liés aux conflits de compétences juridictionnels

Dans certains cas, les consommateurs ont du mal à faire valoir leur droit à indemnité du fait d'éventuelles difficultés à définir la juridiction compétente. Un exemple vécu par un consommateur permet de comprendre à quelles difficultés on peut être confronté : ayant acheté de la viande chevaline en provenance du Canada et infecté par un parasite, l'intéressé a formulé une demande d'indemnité auprès de l'assurance du boucher fournisseur du produit, après expertise. Cette demande n'a pu aboutir dans un délai raisonnable car l'autorisation de commercialisation de la viande avait été donnée par les services vétérinaires relevant de l'Etat qui, de ce fait, ne sont pas soumis au juge judiciaire mais au juge administratif. Dès lors, rien n'a pu être réglé tant que le juge administratif ne s'est pas d'abord prononcé.

Afin de ne pas ruiner les droits de l'assuré lorsque les deux ordres de juridictions sont en cause, il est proposé d'instituer une juridiction mixte afin qu'une décision rapide puisse être prise sans entraîner de délais excessifs.

12.2.2 Services marchands privés et publics : la nécessité d'un service garanti

Même s'ils méritent d'être renforcés, les droits du consommateur vis-à-vis des professionnels sont bien établis dans leurs fondements dès lors qu'il s'agit de services privés. Il en va en revanche tout autrement **lorsqu'il s'agit de services collectifs marchands** qui dépendent directement ou non de la puissance publique.

Trop souvent encore le client de ces services est considéré comme un usager et se retrouve placé dans une situation d'infériorité qui ne lui permet pas de faire valoir des droits pourtant fondamentaux et que la puissance publique n'hésite pas à imposer aux partenaires privés.

Il apparaît dès lors nécessaire d'unifier les règles qui s'appliquent à l'un et l'autre secteur dès lors que la relation est marchande, tout spécialement pour ce qui concerne l'information et la garantie du service.

- Un droit égal à l'information

Outre les améliorations possibles des dispositions contractuelles qui viennent d'être évoquées et qui pourraient dans la plupart des cas s'appliquer aux services collectifs marchands, c'est en particulier sur le plan de l'information que des progrès peuvent être réalisés.

Le consommateur souffre en effet largement d'un déficit d'information concrètes important lorsque le fournisseur de la prestation est public. C'est en tout cas le message formulé à la mission par les associations nationales agréées et surtout les associations spécialisées, qu'elles soient nationales ou locales.

Sur ce plan la mission considère que les démarches conduites par exemple dans le domaine du transport ferroviaire doivent être activement poursuivies et étendues à tous les secteurs dans lesquels la relation est de type marchand.

- Un droit au service garanti

L'absence de garantie de fonctionnement du service, lorsqu'il s'agit de services collectifs, constitue une spécificité française qui trouble de façon récurrente la vie des consommateurs.

Préoccupée de l'équilibre et l'effectivité des droits des consommateurs, **la mission ne peut trouver qu'anormales des situations qui reviennent à priver ces derniers de services marchands sans même leur offrir de contreparties.**

Aussi, pour préserver les droits du consommateur :

- **Elle rappelle la nécessité d'assortir la relation contractuelle d'un service garanti ;**
- **Elle souhaite que soit mise en œuvre l'adoption d'une règle de remboursement systématique du service lorsque celui-ci n'a pas été assuré.**

13. LUTTER EN AMONT CONTRE LE SURENDETTEMENT PAR UNE MEILLEURE GESTION DU CREDIT

Depuis l'adoption de la première loi sur le surendettement en 1989 (dite loi NEIERTZ), ce dernier n'a cessé de constituer une préoccupation majeure en raison des difficultés économiques et surtout sociales qu'il engendre. Il demeure en effet l'une des voies les plus sûres de l'exclusion.

Modifié une première fois en 1995, le dispositif a fait l'objet d'une seconde révision en 1998 dans le cadre de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

En dépit de ces améliorations essentiellement procédurales, et malgré l'avancée procédurale que devrait constituer la loi sur la faillite civile présentée par le gouvernement, **la situation demeure particulièrement préoccupante**, le flot des nouveaux surendettés ne cessant de se renouveler. Ceci tient essentiellement au fait que **la loi s'est attachée jusqu'ici à traiter les difficultés en aval, une fois le surendettement survenu, sans que des dispositions soient prises pour en limiter efficacement les causes**.

Il est vrai que l'examen des situations individuelles montre bien la difficulté de l'exercice. Effectivement, dans la majorité des cas (64% selon les études disponibles) c'est le surendettement involontaire (dit « passif ») qui est très largement majoritaire. Ce dernier résulte de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « accidents de la vie » : le chômage, qui constitue une cause dominante (26,5% des situations de surendettement lui sont dues) ; une séparation ou un divorce (16% des cas)²¹.

Même minoritaires les situations de surendettement « actives », c'est-à-dire liées à un usage déraisonnable du crédit, ne sont pas pour autant négligeables. **L'examen des situations individuelles fait clairement ressortir dans ce cas le rôle déterminant joué par le crédit, et en particulier le crédit « revolving »** présent dans 80% des cas et, en moyenne, quatre fois dans chacun d'eux. L'étude conduite en 2002 sous l'autorité de M. JOLIVET dans le cadre du Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre montre bien que **nombre de situations résultent d'une part d'une éducation et d'une information insuffisantes des consommateurs concernés, et d'autre part des modalités actuelles d'attribution des crédits à la consommation**.

Si l'on veut lutter efficacement contre ce phénomène tout en conservant les avantages du crédit à la consommation, qui demeure un acteur puissant de la croissance²², c'est donc sur ce double plan que des mesures doivent être prises.

²¹ D'après l'enquête réalisée par la Banque de France en avril 2001.

²² Dans une enquête réalisée par COFINOGA en juin 2002, 86% des personnes interrogées reconnaissaient cet outil comme un soutien à la consommation.

13.1 AMELIORER L'EDUCATION ET L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

- Améliorer l'éducation de l'emprunteur

Gérer le crédit exige un savoir-faire. Ne serait-ce que pour être capable d'évaluer ses capacités d'emprunt compte tenu de son revenu disponible et pouvoir calculer l'incidence concrète des taux applicables.

Pour aider les consommateurs sur ce sujet, **deux démarches** au moins devraient être entreprises :

- **Engager dans le cadre de la Fondation** proposée plus haut (mesure n° 2) **des actions pédagogiques** qui pourraient prendre la forme d'une campagne nationale d'information.
- **Rendre disponibles** sur le site de l'Office national de protection du consommateur, comme l'ont fait les Québécois, **des données permettant d'évaluer de façon comparative les offres de crédit des différentes banques** présentes sur le marché.

- Mieux garantir son information : renforcer l'information légale pré-contractuelle

Compte tenu de l'insuffisante information objective de nombreux consommateurs en matière de crédit à la consommation et de leurs difficultés à bien comprendre les propositions qui leur sont faites, la mission ne peut que souscrire aux amendements proposés par le Sénat dans le cadre du projet de loi sur la sécurité financière le 18 mars 2003. Elle propose donc que soient effectivement mises en œuvre les mesures suivantes concernant la publicité et les documents remis à l'emprunteur.

- **l'offre préalable de crédit devrait être absolument distincte de tout support ou document publicitaire.** De même, devrait être interdite toute publicité suggérant que le crédit pourrait être accordé sans condition ou formalité, laissant entendre que le crédit pourrait entraîner une augmentation de ressources ou accorder une réserve automatique d'argent sans contrepartie financière identifiable.
- **l'information concernant notamment la nature de l'opération proposée mais aussi d'autres mentions fondamentales, n'apparaissent en général pas assez clairement** aux yeux des consommateurs. Les informations les plus lisibles et visibles sont parfois les arguments destinés à rendre l'offre plus attractive. Aussi, il convient de renforcer les mentions légales figurant sur les publicités en matière de crédit à la consommation en faisant figurer explicitement les termes « crédit » et « prêt » dans les mentions légales et en les faisant inscrire en « *caractères très apparents, lisibles et de même taille* ». De fait, ces informations essentielles ne sont pas toujours données au consommateur avec suffisamment de clarté.
- De même, **dans toute publicité relative au crédit, le consommateur devrait être informé de la teneur réelle de l'opération** : le crédit à la consommation ne doit pas être assimilé à une épargne ou à un complément de ressources, tout comme le TEG annuel doit constituer l'élément majeur de l'information

délivrée au dit consommateur. Par ailleurs, pour améliorer l'information de l'emprunteur, des expressions telles que « sans justificatif », « réserve automatique d'argent » ou encore « argent disponible » propres à semer le trouble dans l'esprit du consommateur doivent être strictement prohibées.

- Enfin, **la façon de présenter les taux d'intérêts devrait permettre à n'importe quel consommateur d'estimer très exactement le montant de ses remboursements** et une mention soulignant que l'abus de crédit comporte un risque de surendettement pourrait être de nature à renforcer la vigilance du consommateur.

- **renforcer l'information du consommateur de crédit permanent (ou crédit « revolving »)**

Le crédit renouvelable joue un rôle économiquement important compte tenu de sa bonne adaptation à la demande et de sa souplesse d'utilisation **mais il pousse aux abus**. Ne serait-ce que parce qu'un emprunteur doit fournir moins d'informations dans ce cas que pour un prêt classique alors que les taux sont nettement plus élevés.

On comprend bien l'intérêt des professionnels à développer ce type de produit : en obligeant le client à revenir là où il a contracté son crédit on le fidélise malgré lui en lui permettant d'accumuler un potentiel non négligeable de crédit utilisable en cas de besoin. C'est d'ailleurs cette faculté qui fait souvent basculer le débiteur dans une situation de surendettement aggravé car c'est un crédit qui touche largement les plus défavorisés. D'autant que leurs habitudes d'achats passent par les canaux qui utilisent massivement le crédit « revolving » : vente par correspondance et grandes surfaces.

Une des raisons tient au fait que la seule obligation du prêteur en terme d'information de l'emprunteur se résume à la communication, trois mois avant l'échéance du contrat conclu pour une durée maximum d'un an, des conditions de reconduction de celui-ci. Il n'existe par ailleurs pas de définition du contenu d'une telle information.

Ainsi, **l'emprunteur, pendant toute la durée de son contrat, ne bénéficie d'aucune information complète et actualisée quant au coût** de son crédit renouvelable en fonction de son utilisation. Sa vigilance s'en trouve affaiblie notamment lorsqu'il a recours à la réserve d'argent mise à sa disposition.

Pour éviter les dérives possibles, la mission suggère sur ce point :

- de **prévoir une information périodique** (mensuelle par exemple) de l'emprunteur **sur le coût de l'opération**, d'autant plus que de tels crédits, renouvelables tacitement, peuvent s'étendre sur plusieurs années²³.
- de même, on peut envisager de **prohiber les clauses de tacite reconduction de ce type de contrat** ou tout au moins de trouver un moyen terme entre renouvellement expressément accepté par une procédure lourde et l'acceptation tacite. C'est en effet celle-ci qui, dans nombre de cas, continue à pousser les emprunteurs dans la voie du surendettement. Pour l'éviter, il

²³ Il est cependant impossible d'en bloquer l'utilisation puisque la Cour de Cassation juge une telle mesure inacceptable dans la mesure où l'ouverture d'un plafond a été accordée par contrat

suffirait de **prévoir une procédure de renouvellement via un courrier** informant l'emprunteur que son prêt arrive à terme et en subordonner la reconduction à l'envoi d'un document signé de sa main. Ce document informatif devrait en outre clairement exposer les choses et ne pas se contenter de formules vagues telles que « *votre contrat est renouvelé dans les mêmes conditions que précédemment* ». On pourrait sur ce point s'inspirer de la jurisprudence de la Cour de Cassation qui exige des exemples précis permettant de comprendre et comparer en droit commercial. Au passage, **l'exigence d'un document signé de la main de l'emprunteur permettrait de régler des situations difficiles en cas de séparation des conjoints**. En effet, le prêteur, pour plus de sécurité, exige généralement que les époux soient co-signataires du contrat initial. Or, entre la signature de celui-ci et sa tacite reconduction, leur situation peut avoir changé ; une séparation peut être intervenue. Ils devraient donc ne pas être tous deux impliqués par la reconduction, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui compte tenu des modalités de celle-ci ; les emprunteurs restent en effet abusivement solidaires en dépit de la réalité. Un renouvellement formalisé par une nouvelle signature n'engagerait plus que l'un d'entre eux et réglerait ainsi une bonne part du contentieux lié aux séparations.

- **d'inscrire la somme globale des capitaux empruntés en fin de contrat**, et d'indiquer le coût global dans l'hypothèse la moins favorable à l'emprunteur de façon que ce dernier puisse avoir clairement conscience du poids des engagements qu'il prend. Dans le même esprit, la mention obligatoire du taux de l'usure sur le contrat n'étant souvent pas fournie. Pour tenter d'y remédier on pourrait inclure cette disposition dans la partie législative du Code et non plus dans la partie réglementaire pour lui donner une force plus importante.
- Enfin, il est souhaitable, comme l'avait proposé l'amendement MARINI, d'appliquer aux activités financières des grandes surfaces et des grands magasins les mêmes règles que celles régissant le démarchage à domicile. En particulier l'obligation d'immatriculer les personnels de la grande distribution proposant des crédits en les considérant comme des démarcheurs financiers.

13.2 RENFORCER LA RESPONSABILITE DES PARTIES

Les avancées en ce domaine doivent passer dans un premier temps par la modernisation du Fichier des incidents de paiements des crédits aux particuliers (FIC) puis par la mise en oeuvre d'un fichier « positif ».

- Moderniser l'actuel Fichier des Incidents de remboursement des Crédits aux Particulier (FICP) :

Créé en 1990, ce fichier, géré par la Banque de France, enregistre les incidents de paiement « caractérisés » et l'inscription des dossiers de surendettement. Fin 2002, 1,9 millions de débiteurs y étaient inscrits. Un des problèmes majeurs du fichier concerne la longueur des délais puisqu'un délai moyen de 5 mois sépare le premier incident et l'information adressée aux banques.

Il faut donc songer à le moderniser. Pour ce faire, il conviendrait :

- d'informer plus tôt les établissements de crédit (par une mise en ligne des données en temps réel par exemple) ;
- de détecter plus précocement les incidents. On pourrait pour cela déclencher le préavis d'inscription au fichier dès le deuxième mois -deuxième incident d'une échéance mensuelle- au lieu du troisième mois comme c'est le cas aujourd'hui ;
- d'enrichir le fichier de données nouvelles en incluant certaines dettes non bancaires et d'incorporer des données concernant le montant des incidents...
- de renforcer les obligations juridiques liées au FICP : on pourrait envisager l'inscription au fichier comme une véritable interdiction automatique d'octroi de crédit et de renouvellement des lignes de crédit.

- **L'établissement d'un fichier « positif » assorti de garanties pour les droits individuels**

Compléter le FICP ne peut cependant suffire à enrayer le mécanisme de l'octroi de crédits à des personnes insolvable. C'est la raison pour laquelle **une discussion a été engagée autour du concept de fichier dit « positif »** ; celui-ci a pour objectif de recenser les encours de crédits utilisés par les particuliers voire les dettes non bancaires, et d'être ensuite obligatoirement consulté lors des demandes d'octroi de crédit. Plusieurs pays l'ont déjà expérimenté ou réfléchissent à sa mise en place. La Grande-Bretagne, par exemple, autorise déjà la consultation d'un fichier global, y compris par l'intéressé et la Belgique vient de le lancer.

La mise en place d'un tel fichier soulève des réticences

- les dispositifs seraient complexes à mettre en place compte tenu du nombre de parties en présence ;
- la gestion d'un tel fichier serait en outre lourde et coûteuse puisqu'il faudrait répertorier l'endettement de près de 12,6 millions de ménages français ;
- enfin, beaucoup y voient un danger pour les libertés et une atteinte au respect de la protection de la vie privée (problème qui peut cependant être réglé si l'on ne mentionne pas les banques ayant ouvert les crédits).

les avantages d'un tel fichier sont cependant réels et conduisent à en proposer la mise en oeuvre

Si les questions que suscite le fichier « positif » sont pertinentes, il n'en demeure pas moins qu'un tel dispositif présente assez d'atouts pour ne pas être rejeté d'emblée, comme l'ont montré les débats au sein du groupe de travail du Conseil national du crédit et du titre. Trois en tout cas s'imposent d'évidence :

- grâce à lui **l'endettement pourrait être nettement mieux cerné** et la réduction de l'accès aux prêts les plus risqués en serait facilitée d'autant, ce qui ne pourrait qu'avoir des conséquences positives sur les situations individuelles ;
- **les prêteurs seraient par ailleurs plus clairement responsabilisés** dans la mesure où le fichier constituerait une base de discussion avec leurs clients ;
- enfin, **les limites du système actuel de contrôle de l'endettement excessif seraient repoussées.**

Compte tenu de ces éléments, la mission qui est pour sa part favorable à l'établissement du fichier « positif » propose de poursuivre l'étude de ses modalités de mise en place. Elle recommande notamment l'étude d'un système personnalisé sur le modèle de la Carte Vitale qui garantirait la protection de la vie privée.

14. ADAPTER LE DROIT EN CONTINU ET RENFORCER LES LIENS AVEC LA RECHERCHE

14.1 METTRE EN PLACE UNE COMMISSION D’EVALUATION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

- Eviter les adaptations juridiques par à coups

Alors que la recherche universitaire fonctionne en continu, la façon de procéder habituelle de la part des pouvoirs publics pour entreprendre une réforme consiste le plus souvent à interroger les spécialistes sur des questions ponctuelles à l’occasion de l’élaboration d’un projet particulier.

Une telle méthode n’est pas satisfaisante car elle enferme la réflexion dans un schéma particulier et limite la capacité d’initiative des spécialistes. En outre, elle conduit à faire évoluer la matière de façon discontinue par sauts qui peuvent être très significatifs mais qui ne permettent en général pas de procéder à toutes les améliorations que l’on pourrait juger nécessaires.

De fait, compte tenu du nombre important de modifications à apporter aux dispositifs textuels et institutionnels, on préfère n’en retenir que quelques unes, jugées alors les plus importantes.

- Instituer un Comité d’évaluation du droit de la consommation

Pour mettre un terme à ce processus en matière de consommation, la mission propose de créer au sein de l’Office national de protection du consommateur un Comité sous la forme d’un groupe permanent de réflexion associant aux représentants des organes concernés des juristes des divers centres d’études du droit de la consommation des universités françaises et étrangères.

La mission de ce Comité sera d’analyser la pertinence des règles en vigueur au regard des besoins des consommateurs et de l’évolution du droit communautaire ainsi que des expériences étrangères.

- Dans un premier temps, comme cela avait été fait en 1990 sous l’autorité du professeur CALAIS-AULOY, le Comité devra fournir des propositions de réforme du Code de la consommation afin de clarifier sa présentation actuelle. De fait, tous les juristes rencontrés ont estimé nécessaire d’entreprendre un travail de toilettage et de remise en ordre dans la mesure où le Code de la consommation se présente aujourd’hui plus comme une compilation de textes divers que comme un ensemble ordonné du fait, notamment, de la multiplication des textes depuis quelques années.
- Le Comité devra ensuite remettre chaque année au Président de l’Office des propositions d’amélioration du droit existant. Ce dernier les inclura dans son rapport annuel aux Parlementaires.

14.2 STIMULER LA RECHERCHE, EN PARTICULIER COMPARATIVE, POUR MIEUX ORIENTER LES DECISIONS DU POLITIQUE

L'Université n'est globalement pas assez associée à la réflexion des pouvoirs publics. De ce fait, des questions peuvent être abordées par des chercheurs sans pour autant trouver de débouchés concrets dans la réflexion et les pratiques des acteurs institutionnels. Or, ces derniers auraient sans aucun doute intérêt à susciter des réflexions sur des thématiques particulières plus qu'ils ne le font aujourd'hui.

C'est bien ce qu'ont compris plusieurs Etats étrangers qui associent étroitement adaptation administrative et recherche. C'est notamment le cas de la Finlande qui entretient des liens étroits entre les équipes universitaires et les pouvoirs publics. De même, la Grande-Bretagne a institué un Comité académique chargé de faire le lien entre les administrations et les universités.

Pour améliorer la situation nationale, **la mission recommande :**

- **que soient définis chaque année**, par les diverses instances impliquées dans le secteur de la consommation, et tout spécialement par Conseil d'évaluation du droit de la consommation, **des sujets d'étude** utiles à leur fonctionnement. Ces thèmes seraient alors **transmis aux équipes universitaires pour être inclus dans leurs programmes de recherche** ;
- **de prévoir annuellement le financement de quelques travaux universitaires** (études de spécialistes et thèses) sur des sujets relatifs aux consommateurs. Ces financements pourraient être assurés par l'Office national de protection des consommateurs.

14.3 TRANSPOSER LES DIRECTIVES DANS DES DELAIS PLUS RAISONNABLES

A plusieurs reprises, la transposition des directives communautaires a été excessivement longue en France. Comme l'ont fait remarquer plusieurs associations, c'est actuellement le cas des directives sur le commerce électronique, sur la garantie et service après-vente ou sur la protection des données à caractère personnel. Ces retards lèsent les consommateurs français qui ne peuvent bénéficier dans ces conditions de l'effet du marché unique. La mission recommande en conclusion de veiller à faire transcrire les directives européennes dans des délais raisonnables.

Au terme de son étude, la mission fait le constat de la nécessité d'une profonde transformation institutionnelle afin d'adapter les structures aux besoins actuels. En outre, nombre de règles de droit méritent d'être modifiées pour améliorer la situation des consommateurs.

Ambitieuses, les propositions formulées dans ce rapport demeurent cependant raisonnables : dans nombre de cas elles simplifient un dispositif devenu inutilement complexe au fil du temps ; dans d'autres, elles innoveront pour tenir compte des réalités d'aujourd'hui.

Disposant, comme on l'a vu, d'un Code assez largement en avance sur la plupart des systèmes juridiques étrangers, **la France ne doit pas prendre le risque de se situer en deçà des évolutions à l'œuvre dans de nombreux Etats**, européens ou non.

C'est ce qui motive en particulier les propositions relatives à la création d'un Office national de protection des consommateurs dont plusieurs pays se sont déjà dotés, mais aussi la mise en œuvre de systèmes décentralisés de représentation et d'information, ainsi que la généralisation de la médiation et l'institution du recours collectif. **Ce que d'autres ont fait, nous pouvons le faire.**

Par ailleurs, la France peut profiter de l'occasion d'une réforme d'ensemble pour être plus innovante que la plupart de ses partenaires. C'est en particulier le cas avec la création d'une Fondation pour l'information et l'éducation, la mise en place d'un Observatoire national des accidents de la vie courante et un plan ORSEC de prévention qui n'ont à ce jour pas d'équivalent.

Enfin, si elle veut peser dans les évolutions qui se dessinent à l'échelle européenne, il lui faut absolument renforcer sa présence en redéfinissant au préalable les modes de travail entre pouvoirs publics, professionnels et associations.

PLAN D'ACTION PROPOSE

Le temps est toujours le principal obstacle aux réformes, quel qu'en soit le bien fondé. De trop longs délais entre la formalisation des idées et leur mise en œuvre constituent en effet le plus sûr moyen de ne jamais les voir réalisées.

Dès lors, **si le Premier Ministre approuve les mesures qui lui sont proposées** dans ce rapport, **la mission recommande de mettre immédiatement en place un groupe de travail ad hoc chargé de préparer avant fin 2003 les réformes dont il aurait avalisé le principe** en définissant trois niveaux d'étude

- ce qui relève de modifications législatives ;
- ce qui ressort du domaine réglementaire ;
- ce qui revient au rôle d'animateur de l'Etat pour faciliter la discussion entre les divers partenaires.

REMERCIEMENTS

Je remercie toutes celles et tous ceux qui ont bien voulu distraire une partie de leur temps pour me faire bénéficier de leurs compétences et de leurs suggestions. Sans eux, ce travail n'aurait pu voir le jour.

Des remerciements tout particuliers vont à l'équipe de la mission parlementaire qui m'a aidé à préparer ce rapport, en particulier,

- Monsieur Pierre LE GUERINEL, mis à ma disposition pour la durée de la mission, et qui a assuré la lourde tâche d'en être la cheville ouvrière ;
- Mesdemoiselles Séverine AUJARDIAS et Anne-Lise PAPALARDO, diplômées de l'université, étudiante dans le cadre du DESS de droit de la consommation de l'Université de Montpellier ;
- Mesdames Martha CONTRERAS-CACERES et Isabelle MARTIN qui ont assuré le secrétariat.

Mes remerciements vont aussi au cabinet du Ministre en charge de la consommation ainsi qu'au Directeur général de la Concurrence et à ses services pour l'aide qu'ils m'ont les uns et les autres apportée.

Enfin, je ne saurais oublier toutes celles et tous ceux qui, par leurs auditions m'ont permis de préparer ce rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE NATIONAL

I) REPRESENTANTS DES POUVOIRS PUBLICS

Monsieur	BABUSIAUX	Christian	Président	Conseil national de l'alimentation
				Conseil d'administration de l'INC
Monsieur	BOUSCHARAIN	Jean-Pierre	Président	Commission des Clauses Abusives
Monsieur	BURTIN	Michel	Directeur départemental	DDCCRF Pyrénées-Orientales
Monsieur	CONSTANS	Emmanuel	Président	Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre
			Médiateur	Ministère de l'Economie des finances et de l'industrie
Monsieur	D'ANGIO	Joël	Chef du bureau de la Politique générale de la consommation et vie associative	DGCCRF
Madame	ERRECART	Maïte	Directrice générale	INC
Monsieur	GRANIER	Jean-Marc	Secrétaire Général	Commission des Clauses Abusives
Madame	HUSSET	Marie-Jeanne	Directrice de la Rédaction du journal « 60 millions de consommateurs »	INC
Monsieur	JOUAN	Eugène	Directeur régional de Rennes	DRCCRF
Monsieur	LAPEYRE	Michel	Directeur	Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
Monsieur	Le BOHEC	Bertrand	Sous-directeur Etudes et animations	DGCCRF
Madame	TURSZ	Anne	Directeur de recherche	INSERM U502/CERMES
Madame	VEDRINE	Michèle	Présidente	CSC

II) ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Monsieur	ANDRAULT	Olivier	Directeur scientifique	CLCV
Monsieur	ANTOINE	Philippe	Président	INDECOSA-CGT
Madame	AUGUSTIN	Patricia	Secrétaire confédérale	CSF
Monsieur	BAUZON	Jean Louis	Président	ASSECO-CFDT
Monsieur	BAZOT	Alain	Président de l'association et Directeur des publications	UFC-QUE Choisir ?
Madame	BERNARD- URRUTIA	Michèle	Présidente	CNAFAL
Madame	BIGORGNE	Simone	Secrétaire Générale	FNAUT
Monsieur	BRIN	Hubert	Président	UNAF
Madame	CRESPEL	Véronique	Vice-Présidente Responsable du Secteur Consommation	Familles de France
Monsieur	DE BERNIERES	Pierre	Responsable	CNAFC
Monsieur	DE CARNE	Emmanuel	Responsable	CNAFC
Monsieur	DE GAULLE	Henry	Président	CGL
Monsieur	DELARUE	Jean-Claude	Président	SOS Petits Porteurs
Monsieur	DE VIGUERIE	Paul	Président	CNAFC
Monsieur	DUPRE	Bernard	Responsable	AFUTT
Madame	DUJOLS	Dominique	Directrice des relations institutionnelles et du partenariat	Union Sociale pour l'Habitat
Monsieur	EDOUARD	François	Secrétaire Général	CSF
Monsieur	FOUNDOLIS	Daniel	Secrétaire national à la Consommation	CNAFAL
Monsieur	FOURNIER	Bernard		CNAFAL
Monsieur	GIACOMO	Jean Pierre	Président	CNL
Madame	GRIFFOND	Corinne	Présidente du département Vie Quotidienne	UNAF
Madame	GUERLIN	Etiennette	Présidente	CSF
Monsieur	GUYOT	Patrick	Secrétaire général	Asseco CFDT
Madame	HAEDENS	Arlette	Présidente	CLCV
Monsieur	HUARD	Christian	Secrétaire général	ADEIC
Monsieur	HUGUET	Yves	Délégué Fédéral à la Défense des Consommateurs	Fédération Nationale Léo Lagrange
Madame	JANNET	Chantal	Présidente	UFCS
Monsieur	JOYEUX	Henri	Président	Familles de France
Monsieur	LAGAE	Marc	Président	ALLDC
Monsieur	LARMAGNAC	Nicolas	Directeur du développement	UFC- Que Choisir ?
Madame	MADER	Reine Claude	Secrétaire général	CLCV
Monsieur	MAITRE	Serge	Président	AFUB
Monsieur	MANZANO	Raphaël	Secrétaire général	AFOC
Monsieur	MARLEIX	Pierre	Président d'honneur	AFOC
Monsieur	OLLIVIER	Patrick	Secrétaire général	CNAFAL
Monsieur	PEPERS	Daniel	Chargé de Mission	Familles Rurales
Madame	PETIT	Marie-Claude	Présidente	Familles rurales
Monsieur	PRINGAULT	Jean	Président	Ligue des Droit de l'Assuré
Monsieur	REVENU	Nicolas	Chargé de mission pour les Affaires juridiques	UNAF
Monsieur	RODRIGUEZ	Emmanuel	Secrétaire Confédéral du secteur économie, consommation, santé et	CSF

Monsieur	SIROT	Yves	environnement Secrétaire Général	ORGECO
Monsieur	SIVARDIERE	Jean	Président	FNAUT
Monsieur	TOURNEZ	Daniel	Secrétaire général	INDECOSA-CGT
Madame	VIGNON	Marie Brigitte	Vice- Présidente	UFCS

III) PROFESSIONNELS

Monsieur	ANNE	Patrice	Délégué Général	FNADE
Madame	BARTHOMEUF-LASSIRE	Pascale	Juriste	Fédération Nationale du Bâtiment
Monsieur	BELLIARD	Jean-François	Vice-Président	Mutualité sociale agricole
Monsieur	BUS	Emmanuel	Président	Comité juridique de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances
Monsieur	CARVALLO	Philippe	Secrétaire Général	Union Française des Industries Pétrolières
Madame	CHAGNOLAUD	Sylvie	Présidente	SOCAP- Europe
Monsieur	CHENIN	Gilles	Délégué relation clients	EDF/GDF
Madame	CORNIER	Gisèle	Présidente	Chambre d'agriculture de la Saône-et-Loire
Monsieur	COSTE	Guy	Président de la Commission du Commerce Intérieur et de la Commission d'Urbanisme commercial	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
Madame	CROUZAT	Dominique	Directrice Centre Conseils Consommateurs France	L'OREAL/GRESC
Madame	DEBARGE	Myriam	Responsable de la politique de relations institutionnelles	La Poste
Madame	DE COMPREIGNAC	Séverine	Communication et relations extérieures, Relations avec le Parlement	Fédération Bancaire Française
Monsieur	DE GINESTEL	Pierre	Docteur Vétérinaire	AUCHAN
Madame	DE SAINT DIDIER	Christine	Directrice des relations avec les consommateurs	Automobiles PEUGEOT
Monsieur	ERNOU	Frédéric	Chargé d'Etudes	Chambres d'Agricultures
Monsieur	FOURCAT	Jean-Pierre	Vice-Président	Sociovision / Cofremca
Madame	GAIME	Annick	Développement Ressources Humaines	MEDEF
			Communication interne	
			Qualité de service clients	
Monsieur	GHIGONIS	Hubert-Marie	Président	Union Nationale des Prestataires de Services
Monsieur	GRANGE CABANE	Alain	Président	Fédération des Industries de la Parfumerie
Monsieur	GUITTON	Gilles	Directeur Général	Fédération Bancaire Française
Madame	JOUEN-ARZUR	Nathalie	Directrice du Consumentisme et du Service National Consommateurs	France Télécom
Monsieur	JUILLET	Yves	Président du groupe de Concertation avec les organisations de consommateurs	Syndicat National de l'Industrie Pharmacie

			Conseiller du Président	Les entreprises du médicament
Madame	JOSSO	Mathilde	Responsable service consommateurs	Nestlé France /GRES
Monsieur	LECLERC	Michel-Edouard	Président	Groupe Leclerc
Monsieur	LOLIVIER	Marc	Délégué Général	Fédération des Entreprises de Vente à distance
Monsieur	LOUAIL	René	Porte-Parole	Confédération Paysanne
Monsieur	MALATERRE	François	Délégué Général	Fédération des Entreprises de Commerce et de la Distribution
Monsieur	MANGENOT	Benoît	Directeur Général	Association Nationale des Industries Alimentaires
Monsieur	MARTEAU	Didier	Secrétaire général adjoint	FNSEA
Madame	MEYER	Anne	Chef du département « clientèle, Exploitation, Recherche »	Union des Transports Publics
Monsieur	MINET	Jean	Délégué Général	Groupe AUCHAN
Monsieur	MOLLE	Jean-François	Directeur Sécurité des Aliments, Réglementation, Environnement	Groupe DANONE
Monsieur	NASSE	Jean Claude	Délégué Général	ASF
Monsieur	NAUDIN	Jean-Claude		CGAD
Mademoiselle	NICOLAS	Sigrid	Affaires économiques et internationales	FNSEA
Monsieur	NICOLINI	Richard	Journaliste du journal « Le consommateur d'Alsace »	Chambre de la Consommation d'Alsace
Madame	OHANNESSIAN	Valérie	Directeur Communication et relations extérieures	Fédération Bancaire Française
Monsieur	ORLIANGES	Marc	Vice-Président	Union Nationale des Professions Libérales
Monsieur	PAILLARD	Jean-Pierre	Délégué Général	FNADE
Monsieur	PIERRET	Michel	Manager du Centre d'Information des Consommateurs	Sony France/ GRESC
Monsieur	PLANQUE	Bernard	Délégué Général	Groupe Interprofessionnel des Fabricants d'Appareils d'équipement Ménager
Monsieur	POIGET	Philippe	Directeur juridique, fiscal et de la concurrence	Fédération Française des Sociétés d'Assurances
Monsieur	PUGET	Yves	Rédacteur en chef de la revue « LSA »	Groupe Industrie Services Info
Monsieur	RICOLFI	Bruno	Chargé de Mission	Comité Consultatif du Conseil National du Crédit et du Titre
Monsieur	ROUBAUD	Jean-François	Président	C.G.P.M.E.
Madame	RUCHETON	Sylvie	Sous-Directrice Direction du Développement Economique	Assemblée Permanente des Chambres de Métier
Madame	SASSANO	Rolande	Présidente	Chambre de métiers de l'Ariège
Madame	SIBERT	Céline	Directrice. Chargée de mission pour les affaires socio-économiques et politiques auprès du Directeur général délégué clientèles de la SNCF	SNCF
Monsieur	SCHILANSKY	Jean-Louis	Délégué Général	Union Française des

Monsieur	SOUPAULT	Thierry	Délégué général	Industries Pétrolières Union des Transports Publics
Monsieur	VASTEL	Dominique	Directeur	Sociovision / Cofremca
Monsieur	VEILLY	Marc	Docteur Vétérinaire Service Consommateurs	Masterfoods / GRESC

IV) EXPERTS

Monsieur	BIARDEAUD	Gérard	Magistrat	Ministère de la Justice
Monsieur	CALAIS-AULOY	Jean	Professeur émérite	Université de droit de Montpellier I
Monsieur	CAMOUS	Eric	Auditeur de Justice	Ministère de la Justice
Monsieur	CANIVET	Guy	Premier président	Cour de Cassation
Madame	EXPERT	Valérie	Journaliste	La Chaîne Info LCI
Monsieur	FLORES	Philippe	Magistrat	Ministère de la Justice
Monsieur	FRANCK	Jérôme	Avocat	Barreau de Paris
Madame	LAMARTHE	Béatrice	Ecrivain/ Journaliste	Journaliste indépendant
Madame	LECH	Brigitte	Directrice Recherche et prospective	EURO RSCG
Monsieur	ROCHEFORT	Robert	Directeur général	CREDOC
Monsieur	TEINTURIER	Brice	Directeur adjoint du département politique	SOFRES
Monsieur	TEMPLE	Henri	Professeur	Université de droit de Montpellier I
Monsieur	VASTEL	Dominique	Directeur	Sociovision
Madame	SCRIVENER	Christiane	Médiatrice	Ancien Ministre

5. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES EN PROVINCE

Monsieur	CACHELOFFER	Fernand	Secrétaire Général	Chambre de la Consommation d'Alsace
Madame	GIRARDEAU	Anne-Marie	Directrice	Maison de la Consommation de Rennes
Les représentants des associations de la Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes				
Le responsable de la CRLC de Rennes				
Monsieur	LAGAE	Marc	Président	Maison catalane de la consommation
Madame	VIERLING-KOVAR	Emmanuelle	Présidente du Conseil d'administration	Chambre de la Consommation d'Alsace
Les représentants des associations de la Chambre de consommation de Strasbourg				
Le responsable de la chambre régionale du surendettement social				

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE INTERNATIONAL

I) BELGIQUE

Monsieur	DE WASCH	Armand	Président	Associations des Consommateurs Test Achats S.C.
Monsieur	MAUCQ	Serge	Directeur	TEST ACHATS
Monsieur	THIBAUT	Hugues	Conseiller Affaires européennes	TEST ACHATS
Madame	VALOTA	Pia	Responsable	AEC

II) PORTUGAL

Madame	BARATA	Carla	Responsable	Commission de la sécurité des consommateurs
Monsieur	BARRETO XAVIER	Jorge	Maire adjoint	Commune d'OEIRAS
Madame	CABECADAS	Isabel	Directrice	Centre d'arbitrage des conflits de Consommation de Lisbonne
Monsieur	CARRAPICO	Joaquim	Président	Institut du Consommateur
Monsieur	CATARINO	Joao	Conseiller municipal	Service Municipal d'Information et Protection du Consommateur
Madame	DE SOUSA GUEDES	Manuela Maria	Directrice de service	Instituto do Consumidor
Monsieur	LOURO	Jose Paulo	Directeur juridique	DECO PRO TESTE
Monsieur	MALDONADO CORREJA	Joao	Département des Affaires européennes et relations internationales	Institut du consommateur
Madame	MENDEZ	Sara	Directrice	Centre d'arbitrage du secteur automobile
Monsieur	MOREIRA	Pedro	Directeur	DECO .PRO TESTE
Madame	SIQUEIRA	Mafalda	Département des Affaires européennes et relations internationales	Institut du consommateur

III) CANADA

Madame	ALCINDOR	Maryse	Vice- Présidente	Office de la Protection du Consommateur
Monsieur	ANGERS	Gilles	Secrétaire général	Office de la Protection du Consommateur
Monsieur	ALLARD	André	Avocat	Office de la Protection du Consommateur
			Direction des affaires juridiques	
Monsieur	BOISVERT	Maurice	Président	Office de la Protection du Consommateur
Madame	CAYOUE	Carmen	Analyste de la politique et de la recherche	Gouvernement Industrie Canada
			Bureau de la consommation	
Monsieur	CLERK	David	Directeur général	Le magazine « Protégez Vous »
Madame	GREGOIRE	Andrée	Secrétaire générale	Coalition des associations de consommateurs
				Bureau du consommateur
Monsieur	JENKIN	Michael	Directeur général	Université du Québec
Monsieur	LAFOND	Pierre-Claude	Professeur	Office de la Protection du Consommateur
Madame	PAPINEAU	Nicole	Directrice affaires juridiques	
Monsieur	RENAUD	Jean Batiste	Analyste principal	Gouvernement Industrie Canada
			Bureau de la consommation	
Madame	ROZON	Louise	Directrice générale	Option Consommateurs
Monsieur	SEBASTIEN	Jean	Responsable	Union des consommateurs

IV) ESPAGNE : CATALOGNE ET CANTABRIQUE

Madame	ALVAREZ-MARTIN	Nieves	Directrice	Escuela Europea de Consumidores
Monsieur	ARIAS i ARIAS	Josep Lluç	Directeur du centre européen de la consommation	Institut Català del Consum
			Technica superior	
Madame	CARRASCO SANCHEZ	Raquel		Institut Català del Consum
Monsieur	CASTANEDO CANAS	Hilario C	Directeur Général de la santé publique et de la consommation	Gobierno de Cantabria
Monsieur	GARCIA GONZALES	Miguel Angel	Directeur général	Institut Català del Consum/MAG Estudios de Consumo S.L.
Monsieur	SANCHEZ MORENO	Gonzalo	Chef du service des affaires des consommateurs	Gobierno de Cantabria

V) ETATS UNIS

Madame	FINERAN	Lawrence A.	Vice President	National Association of Manufacturers
Monsieur	HORNER	Jack	Director Congressional Relations	US Consumer Product Safety Commission
Monsieur	JAEGER	Arthur S.	Assistant Director	Consumer Federation of America
Monsieur	KLOTH	Edouard (Ted) W.	Deputy Director for economic Policy analysis	U.S.Department of State /Bureau of Economic and Business Affairs
Monsieur	LADEN	Gary M.	Director Privacy Program	Better Business Bureau On Line
Monsieur	MOHOROVIC	Joseph P.	Senior Policy Advisor	US Consumer Product Safety Commission
Monsieur	MURR	Thomas W.	Deputy Executive Director	US Consumer Product Safety Commission
Monsieur	SALTER	Steven A.	Director of Operations and Administration	Better Business Bureau On Line
Monsieur	SIMS	Tony		Department of Trade and Industry
Monsieur	STEVENSON	Hugh G.	Associate Director for International Consumer Protection	Federal Trade Commission
Monsieur	STRATTON	Hal	Chairman	US Consumer Product Safety Commission
Monsieur	TROUTT	Jeffery D.	Senior Legal Counsel	US Consumer Product Safety Commission
Monsieur	UNDERHILL	Charles I.	Senior Vice President	Better Business Bureau On Line
Monsieur	VAN DER HAEGEN	Tony	Minister-Counselor Agriculture, Fisheries, Food Safety and Consumer Affairs	Délégation de la Commission Européenne
Madame	WEINTRAUB	Rachel	Assistant General Counsel	Consumer Federation of America
Monsieur	WOLFMAN	Brian	Staff Attorney	Public Citizen Litigation Group

VI) EUROPE

Monsieur	ANDRAULT	Olivier	Représentant de la France	ANEC
Madame	ARNAULT	Véronique	Chef d'unité	Commission européenne
Madame	BENOLIEL	Isabelle	Cabinet du Commissaire	Commission Européenne
Monsieur	BYRNE	David	Commissaire européen	Commission Européenne
Madame	FABISCH	Gottlobe	Secrétaire Générale	ANEC
Madame	MERIGEAU	Martine	Directrice	Euro Info Consommateur/Kehl
Monsieur	MURRAY	Jim	Directeur	BEUC
Monsieur	TOURNEZ	Daniel	Président	AEC

VII) ROYAUME UNI

Monsieur	BOND	Martin	Assistant Director	Department of Trade Industry
Monsieur	CRAMPTON	Stephen	EU policy adviser	Consumers' Association
Madame	DE VILLEMEUR	Violaine	Chef de secteur	Mission économique - Ambassade de France
Monsieur	EDWARDS	Ian	Directeur adjoint	Office of Fair Trading
Madame	EDWARDS	Liz	Principal New Journalist	Which
Madame	HABBERJAM	Barbara	Director Consumer Advice	Department of Trade and Industry
Madame	HARRISON	Frances	Chef de service	National Consumer Council

Madame	MC KECHNIE	Scheila	Présidente	Consumer's Association
Monsieur	O'QUIN	Philippe	Ministre Conseiller	Chef de la Mission Economique- Ambassade de France
Monsieur	REESE	Jonathan	Directeur	Department of Trade Industry
Monsieur	SIMMS	John	Directeur	Department of Trade Industry
Madame	VAL	Esther	Responsable	Office of Fair Trading
Madame	WADE	Christine	Directrice	Consumer Regulation Enforcement Division
Madame	WILLIAMSON	Clare	Senior Policy Advisor	Department of Trade and Industry

VIII) ALLEMAGNE

Monsieur	ABEL	Georg	Responsable fédéral	DIE VERBRAUCHER
Madame	BLATT	Eva	Conseillère ministérielle	Bundesministerium
Madame	BOTH	Karin	Ingénieur	Verbraucherrat des DIN
Monsieur	CORNELISSEN	Günther	Responsable Conseil des consommateurs	Verbraucherrat des DIN
Monsieur	HEIDEMANN- PEUSER	Helke	Responsable du service réglementaire	Federation of German Consumer Organisations
Monsieur	MOHN	Carel	Leiter der stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarb eit	Federation of German Consumer Organisations
Monsieur	MORITZ	Carl-Heinz	Responsable marketing, vente, affaires internationales	Stiftung Warentest
Monsieur	MULLER	Martin	Regierungsrat	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
Monsieur	PREUSS	Volker	Responsable du service de formation continue	Verbraucher Zentrale Bundesverband e.V.
Monsieur	SCHMIDT	Jörg		Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
Monsieur	WILLNAT	Heinz	Internationales Sekretariat	Stiftung Warentest
Madame	JAKOSUO	Katri	Présidente	Société des économistes en consommation University of Helsinki
Monsieur	KOUVALAINEN	Satu	Legal Council	The Finnish Securities Complaint Board
Madame	LAINE	Helena	Legal Council	Advisory Office for Bank Customers
Madame	LUUKKO	Martti	Economist	Kuluttajaliitto/ Association Finlandaise du Consommateur
Madame	MUSTONEN	Maili	President	Kuluttajat-Konsumenterna, the consumers
Madame	PELTONEN	Anja	Directrice du groupe de droit de la consommation Ombudsman adjoint	Kuluttaja

Madame	PUOMILA	Maija	Directrice adjoint du groupe de Communication	Kuluttaja
Madame	SALOMAA	Hely	Director General	Vakuutusvalvonta /Commision Nationale de Contrôle des Assurances
Madame	SIMOLA M.A.	Eeva	Journaliste Co-ordinator	FinnWatch
Monsieur	SIREN	Erik	Director	The finnish Securities Complaint Board/Bank customers
Madame	TURUNEN	Sinikka	Secretary General	Kuluttajaliitto/ Association Finlandaise du Consommateur
Monsieur	VARPASUO	Pirkko	Directrice du groupe de sécurité	Kuluttaja Consumer agency et Ombudsman
Madame	WILSKA	Marita	Director General Consumer Ombudsman	Kuluttaja Consumer agency et Ombudsman

IX) FINLANDE

ANNEXES

ANNEXE N°1

SITES INTERNET CONSULTES

SITES OFFICIELS NATIONAUX.

- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- <http://www.senat.fr>
- <http://www.conseil-etat.fr>
- <http://www.conseil-economique-et-social.fr>
- <http://www.mediateur-de-la-republique.fr>
- <http://www.courdecassation.fr>
- <http://www.finances.gouv.fr>
- <http://www.clauses-abusives.fr>
- <http://www.legifrance.gouv.fr>
- <http://www.service-public.fr>
- <http://www.insee.fr>
- <http://www.inc60.fr> (Institut National de la Consommation)
- <http://www.inpi.fr> (Institut National de la Propriété Industrielle)
- <http://www.info-europe.fr> (Représentation des intérêts français au sein de l'Union européenne).
- <http://www.rpfFrance.org> (représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne)
- <http://www.securiteconso.org> (Commission de Sécurité des Consommateurs)
- <http://www.bvp.org> (Bureau de Vérification de la Publicité)

SITES DES ORGANISATIONS NATIONALES DE CONSOMMATEURS.

- <http://www.adeic.asso.fr> (ADEIC)
- <http://www.perso.wanadoo.fr/afoc> (AFOC)
- <http://www.leolagrange-consommateur.org> (Association Léo Lagrange)
- <http://www.cfdt.fr/siteasseco/default/htm> (ASSECO- CFDT)
- <http://www.clcv.org> (CLCV)
- <http://www.cnafal.com> (CNAFAL)
- <http://conso.afc-france.org> (CNAFC)
- <http://www.lacnl.com> (CNL)
- <http://www.csfriquet.org> (CSF)
- <http://www.famillesdefrance.asso.fr> (Familles de France)
- <http://www.famillesrurales.org> (Familles Rurales)
- <http://www.perso.wanadoo.fr/fnaut> (FNAUT)
- <http://www.cgt.fr/indecosa> (INDECOSA- CGT)
- <http://www.perso.wanadoo.fr/orgeco> (ORGECO)
- <http://www.quechoisir.org> (UFC)
- <http://www.ufcs.org> (UFCS)
- <http://www.unaf.fr> (UNAF)

- <http://www.cca.asso.fr> (Chambre de la Consommation d'Alsace)
- <http://www.mce-info.org> (Maison de la Consommation et de l'Environnement)

Sites français

- <http://www.conso.net> (portail de la consommation établi par l'I.N.C.)

- <http://www.agence.francetelecom.com>
- <http://www.crc-conso.com>
- <http://www.ecoconso.org>
- <http://doctrinal.com>
- <http://www.groupeadanone.fr>
- <http://www.lsa.fr> (LSA)
- <http://www.nestle.fr>

SITES OFFICIELS EUROPEENS.

- <http://www.europa.eu.int>
- <http://www.euro-ombudsman.eu.int> (Médiateur européen)
- <http://www.europarl.eu.int> (Parlement européen)
- <http://www.cor.eu.int> (Comité des Régions)
- <http://www.anec.org>
- <http://www.beuc.org>
- <http://www.euro-conso.org> (Centre Européen des Consommateurs)
- <http://www.efsa.eu.int> (Autorité Européenne de Sécurité des Aliments)
- <http://www.youngconsumer.eun.org> (concours européen du jeune consommateur)
- <http://www.consumer-aec.org> (Association Européenne des Consommateurs)
- <http://www.eurocoop.org> (Communauté européenne des Coopératives de consommateurs)
- <http://www.etuc.org> (Confédération européenne des Syndicats)
- <http://www.ieic.net> (Institut européen Interrégional de la Consommation)

SITES ETRANGERS.

- <http://www.bundestag.de>
- <http://www.consumo-inc.es> (Institut National de la Consommation espagnol)
- <http://www.consumersinternational.org> (Consumer International)
- <http://www.fbr.dk> (Conseil de la consommation du Danemark)
- <http://www.konsument.a.se> (Conseil suédois des consommateurs)
- <http://www.konsument.at> (Principale revue autrichienne de la consommation)
- <http://www.which.net> (Revue de consommateurs britannique « Which »)
- <http://www.verbraucherinstitut.de> (Fondation de l'Institut de consommateurs)
- <http://www.warentest.de> (Revue allemande « Test »)
- <http://www.test-achats.be> (Association « Test Achat » belge)
- <http://www.oivo-crioc.org> (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs belges)

SITES DIVERS

- <http://www.lobbying-europe.com> (Le portail européen du lobbying)

ANNEXE N° 2

LES ASSOCIATIONS NATIONALES AGREEES

adeic (Association d'Education et d'information du Consommateur de l'Education Nationale)
AFOC (ASSOCIATION FO. CONSOMMATEURS)
ALLDC (ASSOCIATION LEO LAGRANGE DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS)
asseco-cfdt (Association Etudes et Consommation CFDT)
cgl(Confédération générale du logement)
clcv(Confédération du Logement et du Cadre de Vie)
cnafal (Conseil National des associations Familiales Laïques)
cnafc (Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques)
cnl (Confédération Nationale du Logement)
csf (Confédération Syndicale des Familles)
ff (Familles de France)
familles rurales
fnaut (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports)
indecosa-cgt(Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés)
orgeco (Organisation Générale des Consommateurs)
ufc (Union Fédérale des Consommateurs)
ufcs (Union Féminine Civique et Sociale)
unaf (Union Nationale des Associations Familiales)

ANNEXE N° 3

Les représentations assurées par les associations de consommateurs

- Source : Institut national de la consommation 09/2002 -

Niveau National

ADMINISTRATION

- Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif

AGRICULTURE

- Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations

ALIMENTATION (voir également Qualité des produits et services et Santé)

- Agence française de sécurité sanitaire des aliments
- Commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale
- Commission nationale des labels et des certifications de produits agricoles et alimentaires : section « agrément des organismes certificateurs »
- Commission nationale des labels et des certifications de produits agricoles et alimentaires : section « agriculture biologique »
- Commission nationale des labels et des certifications de produits agricoles et alimentaires : section « examen des référentiels »
- Conseil national de l'alimentation
- Conseil national du froid
- Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
- Observatoire des consommations alimentaires

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- Commission interprofessionnelle consultative : métiers de l'agriculture, de l'agro-industrie et de l'espace rural

ASSURANCES

- Bureau central de tarification
- Commission de suivi de la convention Belorgey
- Conseil national des assurances : commission consultative de l'assurance
- Conseil national des assurances : commission de la réglementation de l'assurance
- Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction

COMMERCE

- Commission d'examen des pratiques commerciales (*en cours de création*)
- Commission nationale d'équipement commercial
- Conseil de la concurrence
- Observatoire national du commerce
- Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
- Office national interprofessionnel des céréales
- Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture

- Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers
- Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
- Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture
- Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
- Office national interprofessionnel des vins

COMMUNICATION

- Comité de la télématique anonyme
- Commission de la rémunération pour copie privée
- Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique
- Conseil supérieur de la télématique
- Forum des droits sur l'Internet

CONSOMMATION

- Commission des clauses abusives
- Conseil national de la consommation
- Institut national de la consommation

ECONOMIE

- Conseil national de l'information statistique
- Observatoire économique des prix des produits agricoles et alimentaires

ENVIRONNEMENT (voir également Agriculture, Alimentation et Services publics)

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- Agence française de sécurité sanitaire environnementale (*en cours de création*)
- Comité national des boues d'épuration
- Comité d'orientation pour des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement
- Comité technique de la distribution du gaz
- Commission d'agrément des organismes chargés de la collecte des emballages
- Commission des comptes et de l'économie de l'environnement
- Commission consultative pour l'élaboration du plan national de décontamination et d'élimination des appareils contenant des PCB et PCT
- Commission consultative de gestion des déchets résultant de l'abandon des emballages
- Commission d'étude de la dissémination des produits issus du génie bioméculaire
- Commission des matières fertilisantes et des supports de culture
- Commission nationale du débat public
- Commission des produits antiparasitaires à usage agricole
- Conseil national de l'air
- Conseil national du bruit
- Conseil national des déchets
- Conseil national de l'emballage
- Conseil national du paysage
- Institut français de l'environnement : comité des usagers

JUSTICE

- Conseil national de l'aide juridique

LOGEMENT-CONSTRUCTION-URBANISME

- Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
- Agence nationale d'information sur le logement
- Comité d'orientation des centres d'études sur les réseaux des transports, l'urbanisme et la construction publique

- Comité d'orientation du plan d'urbanisme construction et architecture
- Commission nationale de concertation
- Commission du règlement de construction
- Commission relative à la copropriété
- Conférence permanente habitat - construction - développement durable
- Conseil national de l'habitat
- Conseil national du mouvement HLM

MONNAIE-FINANCES

- Comité consultatif (établissement de crédit)
- Comité de médiation bancaire (*en cours de création*)
- Comité national de l'euro
- Conseil national du crédit et du titre
- Observatoire de la sécurité des cartes de paiement (*en cours de création*)

PRECARITE

- Comité consultatif du fonds de solidarité pour l'eau

QUALITE DES PRODUITS ET DES SERVICES

- Association française de normalisation
- Comité français d'accréditation
- Comité d'orientation et de suivi des activités de consommation
- Conseil supérieur de la qualité artisanale
- Institut national d'appellations d'origine
- Laboratoire national d'essais

SANTE (voir également Alimentation)

- Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
- Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (*texte en attente*)
- Comité national de l'alimentation et de la nutrition des établissements de santé (*texte en attente*)
- Comité national de l'organisation sanitaire et sociale
- Comité stratégique du programme national nutrition santé
- Comité technique national de prévention (*texte en attente*)
- Commission chargée du contrôle de la publicité et de la diffusion de recommandations sur le bon usage des médicaments
- Commission chargée du contrôle de la publicité des objets, appareils et méthodes
- Commission nationale des accidents médicaux (*texte en attente*)
- Conférence nationale de santé (*texte en attente*)
- Conseil supérieur des hôpitaux
- Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (*texte en attente*)
- Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (*en cours de création*)
- Observatoire de la démographie des professions de santé et de l'évolution de leur métier (*texte en attente*)
- Observatoire d'éthique clinique (*texte en attente*)
- Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (*texte en attente*)

SECURITE

- Commission de la sécurité des consommateurs

SERVICES PUBLICS (voir également Précarité et Environnement)

- Comité national de l'eau
- Conseil national des opérations funéraires
- Conseil supérieur de l'électricité et du gaz
- Conseil supérieur du service public ferroviaire

- Observatoire de la diversification des activités d'Electricité de France destinées aux clients éligibles et non éligibles
- Observatoire de l'eau

TOURISME

- Conseil national du tourisme

TRANSPORTS (voir également Services publics)

- Comité des usagers du transport aérien
- Commission centrale des automobiles et de la circulation générale : sous-commission chargée des questions de contrôle technique
- Commission nationale chargée d'arrêter la liste des experts en automobile
- Commission des téléphériques
- Conseil national des transports
- Conseil supérieur de l'enseignement de la conduite automobile et de l'organisation de la profession

VIE ASSOCIATIVE

- Conseil national de la vie associative
- Groupe permanent de la vie associative

Niveau Régional

ADMINISTRATION

- Commission régionale de simplification des formalités administratives

AGRICULTURE

- Commission régionale de l'agriculture raisonnée et de la qualification des exploitations

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire

ECONOMIE

- Conseil économique et social régional

ENVIRONNEMENT (voir également Services publics)

- Commission d'élaboration du plan régional pour la qualité de l'air

LOGEMENT-CONSTRUCTION-URBANISME

- Conférence régionale du logement social d'Ile de France

QUALITE DES PRODUITS ET DES SERVICES

- Commission régionale des produits alimentaires de qualité

SANTE (voir également Alimentation)

- Comité consultatif de protection des personnes dans la recherche biomédicale
- Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale
- Commission d'organisation régionale de la transfusion sanguine
- Commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (*texte en attente*)
- Commission régionale de l'organisation sociale et médico-sociale (*texte en attente*)
- Conférence régionale de la santé

- Conseil des professions d’infirmier, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, orthophoniste et orthoptiste : chambre disciplinaire de première instance (*texte en attente*)
- Réseau de santé (*texte en attente*)

SERVICES PUBLICS (voir également Précarité et Environnement)

- Observatoire régional du service public de l’électricité

TRANSPORTS

- Comité des partenaires du transport public d’Ile de France
- Comité régional des transports

Niveau Local

AGRICULTURE

- Commission départementale d’orientation de l’agriculture

COMMERCE

- Commission départementale d’équipement cinématographique
- Commission départementale d’équipement commercial
- Observatoire départemental d’équipement commercial

CONSOMMATION

- Comité départemental de la consommation

ENVIRONNEMENT (voir également Services publics)

- Agence financière de bassin
- Comité de bassin
- Commission consultative pour l’élaboration du plan départemental de gestion des déchets ménagers ou assimilés
- Commission pour l’élaboration du plan de protection pour l’atmosphère
- Conseil départemental de l’environnement
- Organismes de surveillance de la qualité de l’air

JUSTICE

- Bureau d’aide juridictionnelle
- Conseil départemental de l’accès au droit

LOGEMENT-CONSTRUCTION-URBANISME

- Agence départementale pour l’information sur le logement
- Commission départementale de l’amélioration de l’habitat
- Commission départementale de conciliation
- Commission de médiation pour l’attribution des logements HLM
- Commission mixte HLM/habitants
- Concertation à l’échelle communale et intercommunale
- Conférence intercommunale du logement
- Conseil départemental de l’habitat
- Plan départemental d’action pour le logement
- Section départementale des aides publiques au logement

PRECARITE

- Commission départementale de l’action sociale d’urgence
- Commission départementale de prise en charge des dettes téléphoniques
- Commission départementale solidarité - eau

- Commission départementale de surendettement des particuliers

SANTE (voir également Alimentation)

- Commission de conciliation des établissements de santé
- Commission de surveillance des hôpitaux et groupes hospitaliers relevant de l'assistance publique - hôpitaux de Paris
- Conseil départemental d'hygiène

SERVICES PUBLICS (voir également Précarité et Environnement)

- Commission consultative des services publics locaux
- Commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
- Commission locale de l'eau

TOURISME (voir également Qualité des produits et services)

- Commission départementale de l'action touristique

TRANSPORTS

- Comité départemental des transports
- Commission départementale et commission communale des taxis et voitures de petites remises
- Commission départementale de sécurité routière

**Les représentations du mouvement consommateur et environnementaliste
en Ile et Vilaine**

- Maison de la consommation et de l'environnement (Mce) 03/2003 -

DOMAINE	NOMBRE DE COMMISSIONS ET CONSEILS	nombre de réunions PAR AN ²⁴	nombre moyen de représentants commission conseil ²⁵ par ou
Consommation	2	11	7
Commerce	6	34	2
Eau	7	22	5
Environnement	24	60	2
Habitat- logement	6	33	3
Loisirs- tourisme	2	Inconnu	2
Santé	5	10	2
Social	2	14	2
Transport	4	11	3
TOTAL	58	195	3-4

²⁴ Chiffre minimum, certaines organisations n'ayant pas communiqué cette information, d'autres ayant un nombre variable selon les années et/ou les groupes de travail.

²⁵ Chiffre minimum, certaines organisations n'ayant pas communiqué cette information.

- Au total : **58 commissions et conseils** organisent par an un minimum de **195 réunions**.
- **80 représentants** siègent au total dans ces 58 structures.
- En moyenne, **3 à 4 représentants** au minimum siègent par commission ou conseil.

LISTE DES STRUCTURES CONCERNEES

Consommation

- Comité départemental de la consommation (Cdc)
- Commission de règlement des litiges de consommation (Crlc)

Commerce

- Commission consultative des marchés de plein air de la Ville de Rennes
- Commission départementale pour le commerce non sédentaire
- Commission départementale d'équipement commercial (Cdec)
- Commission départementale d'équipement cinématographique
- Observatoire départemental d'équipement commercial (Odec)

Eau

- Comité de suivi de la directive nitrates
- Commission consultative sur l'eau et l'assainissement de Rennes
- Commissions locales de l'eau - CLE des SAGE
- Observatoire de l'eau de Rennes Métropole

Environnement

- Commission départementale de l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
- Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS)
- CLIS du Centre technique d'enfouissement des déchets (CTED) de classe 2 des Hautes Gayeulles à Rennes
- CLIS de la Société Crédita - St Jacques de la Lande
- CLIS Société Armor Assainissement
- CLIS UIOM de Villejean
- CLIS des Etablissements Gélina
- CLIS de la Société Kervalis
- CLIS de Lieuron
- Commission départementale des carrières
- Commission départementale des sites, perspectives et paysages
- Commission consultative des services publics locaux : sous-commission déchets de Rennes Métropole
- Commission départementale « Commissaires enquêteurs »
- Conservatoire régional des espaces naturels de Bretagne (CREN)
- Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage
- Conseil départemental d'hygiène (CDH)
- Conseil local à l'énergie (CLE)
- Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA)
- Comité départemental de protection animale
- Comité de pilotage « Natura 2000 » - Paimpont et forêt de Rennes
- Conseil de développement du Pays de Rennes
- Conseil de développement des autres pays du département

- Instance partenariale d'aménagement foncier

Habitat - Logement

- Commission départementale de conciliation
- Commission consultative des services publics locaux : sous-commission logement de l'agglomération de Rennes
- Commission mixte HLM/Habitants
- Commission consultative de la Ville de Rennes sur le chauffage urbain
- Conseil d'administration des organismes HLM
- Conseil départemental de l'habitat (CDH)

Loisirs-Tourisme

- Commission départementale de contrôle des établissements d'activités physiques et sportives
- Commission départementale de l'action touristique

Santé

- Conférence régionale de santé
- Comité consultatif « Pour la santé dans la ville »
- Comité régional des usagers de santé
- Commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales
- Conseils d'administration des établissements publics de santé

Social

- Commission départementale de surendettement des particuliers

Transport

- Comité consultatif déplacement urbain de la Ville de Rennes
- Commission départementale des taxis et voitures de petite remise
- Commission consultative des services publics locaux : sous-commission Transport de Rennes Métropole
- Commission communale des taxis - Ville de Rennes

ANNEXE N° 4

CONTRATS

Liste indicative des contrats d'une famille moyenne
--

DOMAINE	CONTRAT		DESTINATION		
			PERE	MERE	enfants
ASSURANCE	De personne	Vie	X	X	
		Décès	X	X	
		Maladie / mutuelle	X	X	
		Responsabilité civile	X	X	
		Scolaire			X
	De biens	Habitation	X		
		Voiture / scooter	X	X	X
Banque	Compte bancaire	Compte courant	X	X	X
		Livret jeune / livret A	X	X	X
		Divers (Retraite, intéressement, ...)	X	X	
	Prêt / PEL		X	X	X
	Carte de crédit		X	X	X
Grande distribution	Crédit à la consommation		X	X	
	Carte de fidélité		X	X	
	Biens de consommation		X	X	X
	Garantie des biens de consommation		X	X	X
Loisirs	Contrat de transport		X	X	X
	Contrat de location		X		
	Sport		X	X	X
	Abonnements (revues, France Loisirs, Club Dial...)		X	X	X
Maison	EDF-GDF		X		
	Eau		X		
	Internet		X		
Téléphone	France Telecom		X		
	Téléphone mobile		X	X	X

➔ 25 types de contrats différents.

➔ 54 contrats.

ANNEXE N° 5

LE DEVELOPPEMENT DES MEDIATEURS

Secteur	Médiateur	Texte
Secteur public	R.A.T.P.	Protocole d'accord 06 mars 1990
	S.N.C.F.	Protocole d'accord 27 juin 1990 remplacé par le protocole d'accord 17 mai 2001
	E.D.F.	Avenant à la convention de concertation avec les associations de consommateurs du 25 mars 1999
	G.D.F.	
	La POSTE	Protocole d'accord 08 février 1995
	Médiateur de la République	Lois du 03 janvier 1973, 24 décembre 1976, 03 janvier 1989, 06 février 1992.
	Caisse des Dépôts et Consignations	
	France 2 et France 3	
	France Télécom- Service Universel de France Télécom	
	Service Universel Postal	Décret 12/2001
	Médiateurs des collectivités locales (ex : Paris)	
	MINEFI	Décret 26 Avril 2002
	Médiateur du Cinéma	1982
	Médiateur du Livre	1990
	Défenseur des Enfants	Loi 06 mars 2000
	Médiateur de l'Education Nationale	01 décembre 1998
	Médiateurs Académiques	
	Médiateur Judiciaire	Loi 08 février 1995
	Médiateur de la Commission des Opérations de Bourse (COB)	Créé en 1997 Mis en place le 01 ^{er} février 2001
	Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)	
	Mutualité Sociale Agricole (MSA)	Juillet 2000
	Centre de Médiation et d'Arbitrage de Paris (CMAP)	1995
	Comité de la médiation bancaire.	20 décembre 2002
Secteur privé	Groupement Européen des Mutuelles d'Assurances (GEMA)	1993
	Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)	Charte de médiation 1993
	Association des Sociétés Financières (ASF)	Règlement 08 février 1995
	Crédit du Nord	
	Société Générale	1996- Charte de médiation
	Crédit Lyonnais	Charte de médiation
	BNP Paribas	Loi MURCEF

	Commission Paritaire de Médiation de la Vente Directe	1995
	Commission départementale de conciliation en matière locative	Décret 1987, Loi SRU 12/2000
	Commission de médiation en copropriété	1995
	Médiateur de la Fédération Bancaire Française	
Europe	Médiateur Européen	Article 259 TCE
	Réseau extrajudiciaire européen (EEJ-Net) ²⁶	
	Réseau FIN-NET ²⁷	
Etranger	Finlande : Ombudsman	
	Suède : Ombudsman (dont l'ombudsman des consommateurs)	
	Pays-Bas : Ombudsman National	Loi du 04 février 1981, complétée en janvier 1998, puis loi du 12 mai 1999. intégration dans la Constitution (article 78a)
	Norvège : le médiateur des consommateurs	1973
	Royaume-Uni : Ombudsman Parlementaire (ou Commissaire parlementaire pour l'Administration)	1967
	Espagne : Défenseur du Peuple (Defensor del Pueblo)	Constitution de 1978, loi du 06 avril 1981
	Portugal : Provedor de Justiça	
	Italie : Médiateurs régionaux (coordinateur : médiateur de Toscane ou Difensore civico della Toscana)	
	Autriche : Collège des médiateurs (Volksanwaltschaft)	Titre VII de la Constitution
	Allemagne : Comité des pétitions du Bundestag	
International	Médiation internationale (règlement pacifique des différends)	Chapitre VI, article 33 de la Charte des Nations Unies

²⁶ Rassemble, à l'initiative de la Commission européenne, tous les organes extrajudiciaires de règlement des litiges de consommation répondant aux garanties minimales des recommandations de la Commission en la matière.

²⁷ Réseau de médiateurs et arbitres financiers européens mis en place à l'initiative de la Commission européenne.

Médiations non « institutionnelles »...

Association Française des Utilisateurs des Télécommunications	http://www.afutt.org
Union Nationale des Médiateurs- Chambre Syndicale de la Médiation	9, Bd Malesherbes 750008 Paris- 01 42 41 65 73 http://www.lamediation.info
Institut des Médiateurs Associés	8 rue des Archers- 69002 Lyon http://www.pythagore.com
Groupe de Réflexion et d'Echange des Services Consommateurs (GRESO)	
ECODIR	Médiation en ligne http://www.ecodir.org