

ACTES DU COLLOQUE

60 ans de consommation : quelle place, quel avenir pour le consumérisme ?

Colloque présidé par **Jean-Luc WARSMANN**,
député des Ardennes, président de la Commission des lois



Jeudi 17 novembre 2011
Assemblée nationale



Sommaire

| | |
|---|----|
| OUVERTURE DU COLLOQUE | 5 |
| ATELIER 1 | |
| Quelle évolution des marchés depuis 60 ans ? | 7 |
| Débat avec la salle | 21 |
| ATELIER 2 | |
| Des modes de consommation en mutation | 25 |
| Débat avec la salle | 35 |
| OUVERTURE DES TRAVAUX DE L'APRÈS-MIDI | 39 |
| ATELIER 3 | |
| La législation existante est-elle encore adaptée ? | 43 |
| Débat avec la salle | 56 |
| ATELIER 4 | |
| Comment renforcer l'effectivité du droit ? | 61 |
| Débat avec la salle | 71 |
| CLÔTURE DU COLLOQUE | 75 |

Ouverture du colloque

Jean-Luc WARSMANN

Député des Ardennes et président de la Commission des lois

■ **Olivier de LAGARDE** • Bonjour. Je suis très honoré d'être aujourd'hui parmi vous et de célébrer, en votre compagnie, le soixantième anniversaire de l'UFC-Que Choisir, la plus ancienne des associations de consommateurs en Europe occidentale.

Cet anniversaire sera, en l'occurrence, studieux, puisque au cours de cette journée, quatre ateliers auront lieu afin d'établir un bilan sur 60 ans de consommation et éventuellement de comprendre les évolutions passées et futures, ainsi que les nouveaux enjeux, notamment en matière législative. D'ailleurs, la tenue du colloque au sein de l'Assemblée nationale n'est pas due au hasard. Vous ne connaissez peut-être pas les arcanes de cet endroit, mais il existe un sous-terrain qui relie ce site au Palais Bourbon et qui est fréquemment emprunté par les parlementaires. Ce n'est pas non plus un hasard si Frédéric LEFEBVRE, secrétaire d'État chargé de la Consommation, a accepté de clore le débat.

J'invite à présent Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes et président de la Commission des lois, à engager nos débats.

■ **Jean-Luc WARSMANN** • Mesdames et messieurs,

Je tiens, en préambule, à souhaiter un bon anniversaire à l'UFC-Que Choisir et à rendre hommage au travail accompli au service des consommateurs, sur le terrain, par ses 170 associations locales et à travers sa revue mensuelle Que Choisir. Je souhaite aussi remercier l'association en tant qu'interlocuteur régulier de l'Assemblée nationale pour l'ensemble des sujets relatifs à la consommation qui sont abordés dans le cadre de nombreuses auditions.

Je souligne l'importance des quatre ateliers du présent colloque, qui nous permettront d'analyser l'évolution des modes et du droit de la consommation.

Le premier atelier portera sur l'évolution des marchés depuis 60 ans, ce qui permettra d'aborder des sujets tels que la consommation de masse, la position de l'individu face à des marchés de plus en plus oligopolistiques, le rôle des intermédiaires, leur marge et les conséquences de la disparition de commerces de proximité dans certains secteurs.

Le deuxième atelier présentera la mutation des modes de consommation. Chacun a bien à l'esprit l'évolution de la consommation des ménages, au sein de laquelle la part des services dépasse les 50 % depuis les années 2000. Il convient également de prendre en compte la crise économique qui modifie ces modes de consommation, le facteur prix jouant un rôle primordial. Dans ce cadre, de nouvelles formes d'achat apparaissent, comme les achats groupés, le développement des ventes à domicile ou en réunion, et la vente à distance.

En cinq ans, le chiffre d'affaires réalisé sur Internet a quadruplé. En outre, ce support, en facilitant le partage de l'information, a favorisé le développement du marché de l'occasion.

Le troisième atelier, prévu en début d'après-midi, permettra de s'interroger sur l'adaptation de la législation existante. Monsieur Frédéric LEFEBVRE confirmera que la défense des consommateurs fait partie des priorités de l'action gouvernementale. De nombreuses initiatives législatives ont été prises au cours des dernières années : la loi Chatel du 3 janvier 2008, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (notamment sur les pratiques commerciales déloyales et les clauses abusives), la loi du 1^{er} juillet 2010 qui a réformé le crédit à la consommation, la loi du 17 mai 2011 relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, qui comporte un important volet de droit de la consommation adaptant le droit français à la jurisprudence européenne et, enfin, le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs.

Je pense que nous aurons l'occasion de nous interroger sur différents points. En premier lieu, l'évolution des modes de consommation implique légitimement l'évolution des lois correspondantes. Au regard de ces évolutions, disposons-nous toujours d'une vision d'ensemble et d'éléments cohérents ? Les textes ne sont-ils pas trop éparpillés ? Quid de la refonte du code de la consommation, qui a pris beaucoup de retard ? En deuxième lieu, nous examinerons la question de l'harmonisation européenne qui a fait l'objet de nombreuses directives sectorielles, complétées par une démarche globale initiée par la Commission depuis 2008. La proposition de directive sur les droits des consommateurs issue de ces travaux a suscité des réserves importantes avant d'être remaniée et approuvée le 23 juin 2011 par le Parlement et le 10 octobre 2011 par le Conseil.

Enfin, le dernier atelier portera sur les moyens de renforcer l'effectivité du droit. L'étude réalisée par l'UFC-Que Choisir, à laquelle plus de 60 000 consommateurs ont répondu, appelle à l'humilité tous les responsables, dans la mesure où 79 % des personnes consultées estiment que leurs droits ne sont pas respectés. Ceci sous-tend un débat sur le développement des modes alternatifs de règlement des litiges tels que la médiation. À cet égard, la loi du 1^{er} juillet 2010 sur le crédit à la consommation a créé la Commission de médiation de la consommation. Il conviendra, par ailleurs, d'engager un nouvel échange sur l'action de groupe. Cette pratique américaine pourrait peut-être être adaptée en France de manière à ne pas subir les mêmes dérives qu'aux États-Unis. La Commission des lois a déjà eu l'occasion d'aborder cette question.

Ce programme est studieux. Bien charpenté, il devrait nous permettre d'aborder de vastes sujets. Je vous souhaite donc à tous une bonne journée d'écoute et d'échange, à l'issue de laquelle nos réflexions auront, je l'espère, sans doute mûri.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Nous aurons l'occasion de vous entendre de nouveau cet après-midi, lors d'un atelier que vous présiderez.

ATELIER 1

Quelle évolution des marchés depuis 60 ans ?

Présidé par **Jean DIONIS du SEJOUR**

Député du Lot-et-Garonne

et vice-président de la Commission des affaires économiques

■ **Olivier de LAGARDE** • Cet atelier, qui sera présidé par Jean DIONIS du SÉJOUR, sera assuré en trois étapes. Chaque intervenant pourra s'exprimer pendant huit minutes environ, ce qui permettra d'instaurer un débat entre les intervenants dans un premier temps, puis avec la salle dans un second temps. Les actes étant publiés, je demanderai aux personnes souhaitant poser une question de se lever et de se présenter au préalable. Les personnes anglophones auront naturellement la possibilité de s'exprimer, sachant que leur intervention sera traduite quasiment en temps réel. Je vous remercie par avance de bien vouloir, dans ce cadre, poser des questions relativement courtes.

Assistent à cet atelier :

- Yvon MERLIÈRE, directeur général du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie ;
- Bruno LASSERRE, président de l'Autorité de la concurrence ;
- Nathalie HOMOBONO, directrice générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes ;
- Philippe CHALMIN, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine, président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires et auteur du livre « *Demain, j'ai 60 ans* » ;
- Alain BAZOT, président et directeur des publications de l'UFC-Que Choisir.

Jean DIONIS du SÉJOUR, en tant que président de cet atelier, je vous invite à exprimer quelques mots d'introduction sur ce thème.

■ **Jean DIONIS du SÉJOUR** • Je tiens, en préambule, à souligner l'intérêt, en tant que parlementaire, de participer à cette journée d'étude. Je salue, à cette occasion, l'UFC-Que Choisir que je remercie pour l'excellente relation de travail qui a été instaurée, à l'instar des relations assurées entre des acteurs socioéconomiques et des parlementaires. Nombre de nos amendements sont, en l'occurrence, inspirés de vos positions. C'est ainsi que nous devons procéder dans une vraie démocratie. Il nous appartient de tenir compte de vos opinions tout en respectant nos convictions.

Il y a 60 ans, c'est-à-dire en 1951, nous étions confrontés à une économie dite « de pénurie ». À cette époque, les consommateurs réagissaient contre les accidents provoqués par des produits dangereux, puisque l'on produisait n'importe quoi de manière à sortir de la pénurie.

D'après les historiens, l'année 1958 correspondrait à la fin de cette période. Jusqu'en 1973, la France s'inscrit dans ce que l'on appelait plus communément « les Trente Glorieuses ». En réalité, la période de croissance débute avec la IV^e République, mais la France a vécu une période relativement extraordinaire d'un point de vue économique, avec un taux de croissance oscillant entre 6 % et 7 % et un chômage résiduel entre 4 % et 5 % (contre 11 % aujourd'hui). Le mouvement consommateur s'inscrit donc dans une problématique totalement différente, puisque le pouvoir d'achat et la population augmentent. Il s'agit d'amener à de nouveaux produits le monde des consommateurs, en rendant accessibles, par exemple, la voiture, le lave-vaisselle ou la télévision dans de bonnes conditions de qualité et de prix.

Cette période s'achève en 1973, notamment avec le premier choc pétrolier et la guerre du Kippour. C'est dans ce cadre que l'on observe l'envol des produits énergétiques. Rappelez-

vous le choc que cela a représenté pour la société française. Les campagnes de communication en témoignent : « La France n'a pas de pétrole, mais elle a des idées. » De même, les décisions politiques s'emprennent de cette situation qui honore la France et sa capacité à avoir construit une réponse nucléaire et énergétique.

Puis, en 1979, survient le deuxième choc pétrolier avec la crise iranienne, qui a pour conséquence l'arrêt net de la croissance. Nous assistons au développement du chômage de masse. Dans le débat politique qui se tenait alors, un engagement avait été pris pour que la France ne compte pas 2 millions de chômeurs ; il y a aujourd'hui 4 millions de chômeurs. De surcroît, l'inflation apparaît. D'ailleurs, les analystes considèrent la non-maîtrise de l'inflation comme l'une des causes de la défaite de Valéry Giscard d'Estaing lors des élections présidentielles en 1981. Cette période durera très longtemps et se caractérisera par la volonté de mieux acheter. C'est, en l'occurrence, l'âge d'or du mouvement consumériste, puisque s'ensuivront des études très approfondies sur les atouts et les inconvénients des produits. À ce titre, la revue *Que Choisir* prend son envol.

En 1995, nous assistons au véritable essor d'Internet. Le marché va s'élargir et cette période est marquée par la mondialisation du marché et par la numérisation de la société. Le taux d'achat en ligne est considérable dans certains secteurs, comme les voyages (30 %) ou les achats TIC (30 %).

En conclusion, il est parfaitement légitime que les acteurs courent après la société, mais à condition d'en être aussi proches que possible. Il ne faut donc pas cumuler du retard en termes de représentation. D'après les propos tenus dans le monde de la grande distribution, 2010 est une année clé, ce qui nous place, de fait, dans une nouvelle séquence de consommation. En effet, c'est la première année où les hypermarchés enregistrent, en France, une baisse du chiffre d'affaires et des volumes. Cette tendance remet en question le modèle économique. Carrefour, notamment, est en difficulté car son activité hypermarché est plus importante que celle de Casino ou Super U, par exemple.

Outre ce recul, la proximité en centre-ville s'intensifie. Par exemple, Carrefour développe des enseignes comme Carrefour Contact, Carrefour City, Carrefour Market ou Carrefour Montagne. De même, le système de drive-in et de livraison à domicile connaît une nette progression. Ainsi, cette période traduit une nouvelle séquence de consommation qu'il convient d'interpréter.

Par ailleurs, le mouvement consumériste sera interrogé par le nouveau mix achats sur Internet-achats physiques, de même que, dans une mesure croissante, sur des questions politiques. Nous assisterons ainsi à la politisation du mouvement consumériste, notamment au travers de trois questions qui traverseront cette nouvelle époque :

- acheter bio, sous-tendant des questions sur la santé ;
- acheter équitable, interrogeant le rapport entre Nord et Sud ;
- où acheter ? Quid du consommateur citoyen ?

Enfin, nous avons de plus en plus besoin d'un mouvement consommateur, aussi adapté que possible à la société et sans perdre de temps sur les questions politiques. Je pense qu'il convient, à ce titre, de travailler sur la prévention du surendettement. J'attire l'attention du président, Alain BAZOT, sur ce sujet.

■ **Olivier de LAGARDE** • Monsieur MERLIÈRE, avez-vous le sentiment que le consommateur est toujours au centre de l'économie ?

Le consommateur est-il toujours au centre de l'économie ?

Yvon MERLIÈRE Directeur général du Credoc

■ **Yvon MERLIÈRE** • Le consommateur est bien au centre de l'économie et il oriente, à ce titre, profondément le marché. En d'autres termes, il s'agit d'un consommateur acteur. Dans le cadre des travaux que nous menons, nous avons pu constater que les principales évolutions économiques étaient liées au comportement des agents plutôt qu'aux structures.

Les consommateurs arbitrent plus fréquemment et plus rapidement sur les produits, notamment en termes de qualité, et sur les modes de distribution (hypermarchés, magasins de proximité, Internet). Force est de constater aujourd'hui une forte propension à consommer ; le consommateur souhaite se faire plaisir sans aucune limite dans la satisfaction des besoins (nouvelles technologies, changement d'apparence, loisirs...). Pour assouvir ses nouveaux besoins, le consommateur va arbitrer au détriment des produits de base.

Par ailleurs, la consommation permet également de construire sa personnalité. En effet, nous ne sommes plus prisonniers des grands systèmes de protection, tels que la famille, les partis politiques ou les religions principales. C'est le triomphe de l'individualisme. La consommation contribue à la réalisation de soi. Finalement, de nouveaux secteurs de consommation se développent progressivement, notamment l'éducation, la culture, les loisirs, l'équipement du foyer et la communication. Néanmoins, il convient de tenir compte des limites du pouvoir d'achat avec l'augmentation des dépenses contraintes comme le logement, dont le coût a triplé au cours des 15 dernières années.

Ainsi, l'arbitrage porte sur les produits de première nécessité, comme les produits alimentaires, voire l'habillement. Je vous rappelle que le coût moyen de la pièce de vêtement a diminué de 13 % en 10 ans : la gamme de produits désormais achetés a été modifiée. L'alimentaire fait l'objet d'une tendance orientée vers plus de qualité d'une part avec le bio et l'équitable, et vers les prix bas d'autre part. Ainsi, lorsque la tension inflationniste a augmenté, en 2008, la part des achats en hard discount et en marques de distributeurs a augmenté ; à l'inverse, cette part a stagné entre 2009 et 2010, avec la baisse de la tension inflationniste. Les arbitrages assurés par les consommateurs sont donc permanents, ce qui oblige les distributeurs à s'adapter rapidement.

Par ailleurs, le consommateur est mieux éduqué. Aujourd'hui, il maîtrise mieux le discours publicitaire et attend des marques une reconnaissance et une autre image. La dimension immatérielle est de plus en plus forte. Le consommateur attend, au-delà de l'achat d'un produit, des services connexes. Par exemple, les hypermarchés doivent offrir un certain

nombre de services, en plus de la vente des produits, comme le conseil, des informations en termes d'entretien et de réparation, le développement de drive. En l'occurrence, l'un des premiers services attendus est la proximité. En effet, les secteurs de consommation portant sur la réalisation de soi sont la culture, les loisirs, autant de modes de consommation chronophages. Aussi le développement de magasins de proximité s'inscrit-il dans ce cadre : il s'agit de gagner du temps, mais les consommateurs continuent de se rendre dans les hypermarchés – ceux-ci ont la surface financière suffisante pour offrir des services attendus, dont l'e-commerce, pour les prix proposés.

C'est bien le comportement des consommateurs qui oblige les distributeurs à offrir ces différents canaux pour s'adapter en permanence aux besoins de leurs clients.

En conclusion, le consommateur exprime des besoins qui nécessitent des réponses adaptées aux :

- temps libre, ce qui suppose le développement de la proximité ;
- bas prix et gammes de produits plus larges qu'offre l'e-commerce ;
- services que peuvent apporter les grandes surfaces.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Bruno LASSERRE, nous souhaiterions savoir comment on lutte contre les monopoles.

Comment lutter contre les monopoles ?

Bruno LASSERRE Président de l'Autorité de la concurrence

■ **Bruno LASSERRE** • Avant de répondre à cette question, je tiens à signaler que l'Autorité de la concurrence fêtera son 25^e anniversaire au début de l'année 2012. Aussi, je m'incline respectueusement devant l'association sexagénaire, l'UFC-Que Choisir, qui nous réunit aujourd'hui et à laquelle je souhaite un très joyeux anniversaire. Vingt-cinq ans, c'est l'âge dont on se souvient tous avec nostalgie, car on a encore toute la vie devant soi. Malgré ce jeune âge, je souhaiterais vous convaincre que le droit de la concurrence est en mesure d'apporter des réponses modernes aux questions soulevées par les consommateurs et de s'adapter à des configurations de marché très différentes, même si, bien entendu, nous n'en sommes encore qu'à une première étape dans l'histoire du droit de la concurrence français.

D'ores et déjà, l'Autorité s'est adaptée à deux évolutions majeures de l'économie. La France a choisi, en très peu de temps, de passer d'une économie administrée à une économie de marché. L'Autorité a accompagné ce processus d'ouverture à la concurrence, notamment dans le secteur des télécommunications. La crise financière et économique que nous traversons encore démontre par ailleurs que l'économie de marché ne peut être optimisée pour les consommateurs que si elle est régulée. Ceci implique la présence d'un arbitre qui rappelle les règles du jeu devant être respectées, y compris aux entreprises les plus puissantes, rôle qu'a assumé l'Autorité pendant la période récente.

Depuis 25 ans, pour appréhender la diversité des situations concurrentielles, l'Autorité s'est adaptée de deux façons principales : elle a fait plein usage de la diversification des outils de régulation concurrentielle, et elle a su faire évoluer son analyse à mesure que l'économie de marché s'est développée pour mieux traiter de nouveaux phénomènes, tels que les monopoles issus de la dynamique même du marché et les oligopoles.

Bâti, à l'origine, autour de la sanction et d'une autorité considérée comme un gendarme, le droit de la concurrence recourt désormais plus fréquemment à des techniques alternatives qui s'apparentent, dans une certaine mesure, à la régulation. Le soft power, contrairement au hard power, repose sur la persuasion, la négociation et le changement de la culture des entreprises. Outre la sanction que nous n'hésitons pas à utiliser, se sont donc développés de nouveaux outils, tels que les procédures d'engagement, la promotion de la culture de conformité ou les enquêtes sectorielles, dont les conclusions peuvent contribuer à guider et orienter le comportement des entreprises qui souhaitent éviter d'être en situation d'enfreindre les règles de concurrence. Concernant plus précisément les enquêtes sectorielles, la loi de modernisation de l'économie a renforcé les pouvoirs de l'Autorité en lui donnant la faculté de les déclencher d'office et d'exercer ainsi une veille concurrentielle active et ciblée sur les dysfonctionnements potentiels que nous détectons par nous-mêmes. Deux enquêtes sont actuellement en cours dans ce cadre, dont les résultats devraient être publiés en mars et en juin 2012. L'une porte sur la réparation automobile et les pièces détachées, en vue d'analyser les facteurs qui ont poussé à une hausse des tarifs et la nécessité de la protection industrielle des pièces visibles. L'autre s'intéresse à la vente en ligne. Elle a pour objet d'évaluer une éventuelle pression concurrentielle exercée par cette nouvelle forme de vente sur le commerce traditionnel, les éventuels obstacles à son développement, notamment au niveau de la messagerie, des moyens de paiement et des comparateurs de prix et, enfin, les moyens d'améliorer le fonctionnement de la concurrence sur l'ensemble de la distribution.

Pour autant, le droit de la concurrence n'a vocation ni à protéger les concurrents, ni à intervenir dans le partage de la valeur ajoutée. Ce qui intéresse le droit de la concurrence est de protéger le processus de concurrence au sein des marchés, au bénéfice des consommateurs, c'est-à-dire le bien-être des consommateurs finaux, mais aussi plus largement les clients, ce qui inclut naturellement les petites et moyennes entreprises. Cette fonction de protection du bien-être du consommateur doit être entendue au sens large et englobe non seulement les prix, mais aussi la qualité, l'innovation et la diversité des choix offerts aux consommateurs. L'Autorité est conduite à prévenir ou sanctionner une grande variété de comportements susceptibles d'affecter ce bien-être : naturellement, les cartels, qui peuvent conduire à une augmentation des prix de 10 % à 25 %, comme l'ont montré deux affaires récentes, qui concernaient la signalisation routière et la restauration des monuments historiques, mais aussi des abus de position dominante ou des restrictions verticales, dans le cadre d'accords entre un fournisseur et un distributeur indépendant, qui peuvent affecter par exemple le choix des produits ou des services accessoires proposés au consommateur, ou bien la liberté de fixation de prix du distributeur indépendant.

Au-delà de cette évolution des outils, l'Autorité s'est également adaptée à de nouvelles configurations de marché : les nouveaux monopoles, qui sont nés de la dynamique même du marché, et non de droits spéciaux ou exclusifs, et les oligopoles.

Concernant les monopoles, l'Autorité de la concurrence s'est montrée extrêmement active lors de l'ouverture à la concurrence de certains secteurs économiques, en particulier la

téléphonie mobile, Internet et, plus récemment, le transport ferroviaire. Selon les secteurs concernés, l'impact de l'ouverture à la concurrence a été plus ou moins positif pour le consommateur, et dépend de nombreux facteurs, notamment l'importance de l'innovation. Ce rôle des autorités de concurrence est classique. Je souhaiterais ici plutôt souligner le rôle de l'Autorité à l'égard des « nouveaux monopoles », qui constituent une nouvelle problématique. Ces nouveaux monopoles, qui sont plus communément appelés « écosystèmes captifs », résultent non pas d'une protection ou d'un investissement de l'État mais d'un effort d'innovation. Apple ou Google, par exemple, développent une stratégie mondiale de création d'un écosystème à ce point satisfaisant pour le consommateur qu'il y reste captif et ne cherche pas à le quitter pour un écosystème concurrent. À cette stratégie peuvent s'ajouter des comportements susceptibles d'être analysés au regard du droit de la concurrence. Les autorités de la concurrence ne doivent pas renoncer à relever ce défi difficile d'analyse des nouveaux monopoles. Ainsi, l'Autorité de la concurrence n'a pas hésité à enjoindre à Apple et Orange de mettre fin à l'exclusivité qu'elles avaient négociée pour une période de cinq ans dans le cadre de la distribution de l'iPhone en France, eu égard aux effets probables de celle-ci pour le consommateur et des contreparties économiques de cette exclusivité. Même si cette décision avait été jugée « grave » par le président de l'une des deux entreprises, l'économie française ne semble pas en avoir souffert, bien au contraire. Cette négociation portait atteinte à la liberté de choix des consommateurs. De même, nous avons été la première autorité de la concurrence dans le monde à nous intéresser aux activités de Google, peu avant que la gestion d'activité du moteur de recherche ne fasse l'objet d'une enquête à Bruxelles. L'Autorité de la concurrence a demandé à Google de modifier sa politique de contenu sur Adwords pour la rendre objective, non discriminatoire et neutre, ce qui a ensuite donné lieu à la soumission d'engagements. L'Autorité a également effectué une enquête sectorielle rappelant à Google ses responsabilités en tant qu'opérateur en position dominante. Ainsi, le premier défi des autorités de la concurrence consiste à adapter leurs outils à la réalité de ces nouveaux écosystèmes qui peuvent par ailleurs soulever des interrogations au regard du pouvoir de marché des entreprises concernées et des éventuelles atteintes à la concurrence. En effet, l'entreprise qui parvient à agir dans cette vague d'innovations peut emporter un marché intégralement, sans permettre à d'autres de lui contester ce pouvoir de marché. À ces difficultés peuvent s'ajouter des questions relatives à la protection de la vie privée et des données personnelles.

Le traitement des oligopoles est peut-être encore plus délicat. De plus en plus de marchés fonctionnent avec un petit nombre d'acteurs qui n'ont pas besoin de se concerter explicitement. Chacun parvient à appréhender la ligne commune autour de laquelle se trouve un certain équilibre. Cette situation s'observe dans les secteurs bancaire et de la distribution alimentaire, de niveau national, ou encore dans celui de la notation des émetteurs de titres financiers, de niveau mondial. Il est difficile d'affronter ces oligopoles, car l'outil du contrôle des concentrations ne peut être appliqué qu'aux opérations de prise ou de changement de contrôle, de fusion ou de création d'une entreprise commune de plein exercice. Par ailleurs, un oligopole collusif est, le plus souvent, bien distinct d'une entente ou de pratiques concertées.

Pour autant, l'Autorité a déjà agi à plusieurs occasions contre des oligopoles. Par exemple, le consensus bancaire sur les moyens de paiement a fait l'objet d'une vigilance particulière de l'Autorité. À ce titre, nous poursuivons l'examen, après celui du chèque et des cartes bancaires, du fonctionnement de la concurrence pour l'ensemble des systèmes de paiement (autres cartes, prélèvements, virements...) en recourant au hard power et au soft power.

Nous avons imposé, en septembre 2010, une sanction de près de 400 millions d'euros aux 11 principales banques françaises pour avoir mis en place une commission injustifiée pour le traitement des chèques. Plus récemment, nous avons négocié des engagements avec le groupement de cartes bancaires pour réduire drastiquement les commissions interbancaires. Leur niveau a ainsi été réduit de 36 % pour le paiement et de 21 % pour les retraits à un guichet différent de celui de la banque du porteur de carte. La stratégie d'une autorité de la concurrence doit ainsi être diversifiée, notamment en recourant à la pédagogie et à la négociation, comme l'illustre l'exemple précédent. C'est pour ces différents sujets que l'Autorité de la concurrence compte beaucoup sur les associations de consommateurs, notamment l'UFC-Que Choisir, qui peuvent lui signaler toute anomalie relative au fonctionnement des marchés.

En conclusion, j'estime que les associations de consommateurs doivent être des acteurs à part entière, qui ne doivent pas se reposer uniquement sur les autorités publiques, pour garantir au consommateur les fruits d'une saine et libre concurrence. Le fonctionnement de la concurrence est l'affaire de tous. Il est ainsi temps que les associations de consommateurs, qui sont des alliés précieux, disposent d'outils juridiques adéquats afin de lutter contre les dérives et les abus constatés dans toute économie de marché.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Quelles sont les actions entreprises pour lutter contre la fraude ? Quel est le cadre préventif qui est développé à ce titre ?

Action contre la fraude et cadre préventif

Nathalie HOMOBO Directrice générale de la DGCCRF

■ **Nathalie HOMOBO** • Je vous rappelle, en préambule, que la DGCCRF s'inscrit dans le champ de la politique de consommation et de la concurrence. Elle travaille, à ce titre, en étroite relation avec les autorités correspondantes, ainsi qu'avec les représentants des consommateurs, dont les associations et les représentants des professionnels. La DGCCRF ne préconise pas que des actions répressives ; elle développe également des actions préventives selon deux registres : d'une part, un cadre juridique pour fixer des règles et d'autre part, un engagement des professionnels lorsqu'il existe des perspectives d'amélioration ne requérant pas l'évolution du cadre juridique.

Outre la contribution de la politique de la concurrence au bien-être du consommateur, la politique de la consommation permet également de favoriser la protection et le bien-être du consommateur. De plus, elle contribue au bon exercice de la concurrence. En d'autres termes, on clarifie les règles du jeu et on favorise l'exercice loyal d'une concurrence entre les opérateurs économiques. La politique de la consommation et la politique de la concurrence se complètent finalement.

Comment le consommateur peut-il faire jouer convenablement la concurrence dans un contexte qui a évolué en matière de consommation et dans un contexte économique qui a significativement évolué ?

a. Prévention

Information

S'agissant de la prévention, il existe un ensemble de règles fondées sur l'information du consommateur, de ses droits et des dispositifs de contrôle. L'information doit être loyale, complète, transparente et doit permettre au consommateur de comparer des offres et de s'engager en parfaite connaissance de cause. Aujourd'hui, la multiplication des offres rend la maîtrise et la compréhension des offres difficiles. Ceci est notamment le cas des packages commercialisés en téléphonie mobile. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses obligatoires conduit le consommateur à émettre des choix sur les offres. Dans ce registre, les banques, par exemple, ont pris un engagement en matière de transparence sur la tarification des services bancaires. Ce sujet avait été fréquemment évoqué par les consommateurs et relayé par les associations de consommateurs. Des engagements ont été pris devant le Comité consultatif des services financiers et nous veillons à leur bonne mise en œuvre. Afin de faciliter la comparaison des offres et de permettre au consommateur de choisir un service, les banques proposent désormais des forfaits à la carte, qui répondent réellement aux besoins du consommateur. Ces efforts sont également fournis par le secteur des carburants.

Sécurité

Il existe un certain nombre de règles techniques et juridiques sur la sécurité des produits et des services, afin de protéger le consommateur au titre de la question de santé et de l'intégrité physique.

Droits spécifiques adaptés aux enjeux et besoins de protection

Le domaine de la vente à distance, par exemple, requiert la mise en place de droits spécifiques pour le consommateur qui n'est pas en contact direct avec un professionnel. Par l'intermédiaire d'un site, le consommateur doit pouvoir faire jouer, en cas de nécessité, son droit de rétractation, et doit pouvoir bénéficier de la garantie légale de conformité des biens, dont il ne peut constater la matérialité comme dans un magasin.

b. Contrôle

Il nous appartient naturellement de vérifier que les acteurs économiques connaissent, comprennent et respectent la réglementation. À ce titre, différents outils existent. Sont, par exemple, prévues dans ce cadre des sanctions pénales ou administratives afin de procéder à une remise en conformité des pratiques. Nous avons également mis en place des initiatives qui se situent plus en amont de cette procédure. Par exemple, un changement de taux de TVA a eu lieu à la fin de l'année 2010 dans le secteur de la téléphonie, d'Internet et de la télévision. Les pratiques observées variaient en fonction des opérateurs, certains décidant de ne pas répercuter ce changement, d'autres respectant scrupuleusement cette mesure, d'autres encore s'interrogeant sur le processus à adopter. Ceci a eu pour effet d'augmenter immédiatement le nombre de réclamations et d'interrogations des consommateurs à propos de l'évolution de leur forfait. Nous pouvions imposer une sanction aux opérateurs ne semblant pas respecter cette modification, mais nous avons privilégié l'affichage, sous forme de questions-réponses, du droit et de son interprétation. Le lendemain, l'un des opérateurs a renoncé à répercuter la hausse de la TVA, un autre l'a suivi et nous avons ainsi évité une augmentation induite des tarifs et, de fait, l'estimation d'une éventuelle réparation.

c. Adaptation du cadre juridique

Enfin, l'adaptation du cadre juridique résulte de l'évolution permanente des enjeux liés à la consommation. Ce sont de nouveaux enjeux qui requièrent un cadre juridique précis, cohérent et adaptable.

En conclusion, les sujets sur lesquels nous nous focaliserons portent sur le droit et la politique de la consommation, qui s'établit de plus en plus dans un cadre européen. Cette évolution appelle une très grande vigilance quant à l'élaboration des textes au niveau communautaire. La Direction générale, qui s'occupe de la santé et de la protection des consommateurs, prête également une attention particulière à l'opinion des consommateurs et des professionnels. De nombreuses associations, dont l'UFC-Que Choisir, ne manquent aucune occasion de faire connaître ces opinions. Ceci est essentiel dans la mesure où un règlement s'impose de manière immédiate à tous les États de l'Union, tandis qu'il appartient à chaque État, dans le cadre d'une directive, de transposer les règles juridiques communautaires. Les débats engagés à Bruxelles constituent ainsi, dans une très large mesure, le cadre juridique futur.

Dans ce cadre, les enjeux portent sur la directive des droits des consommateurs qui prenait, à notre sens, une orientation dangereuse, mais qui est depuis revenue sur une tendance plus satisfaisante. Force est également de saluer l'action engagée par le Parlement européen au travers de nouvelles dispositions sur l'information des consommateurs, ce qui implique un règlement en cours d'élaboration. Enfin, des travaux sont menés sur la possibilité d'un droit européen des ventes, qui serait considéré comme un instrument juridique optionnel et qui pourrait remettre en question la protection juridique et la protection des consommateurs en France. Je précise que la protection des consommateurs est plus soutenue en France que dans d'autres pays de l'Union européenne.

Il convient de retenir les trois piliers sur lesquels nous nous fondons : l'information, les droits spécifiques et l'effectivité du droit. Le dernier pilier que je n'ai pas évoqué, car il sera abordé cet après-midi, porte sur le règlement des litiges.

Un problème de confiance en France

Philippe CHALMIN Professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine et président de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires

■ **Philippe CHALMIN** • Après avoir entendu les premières présentations, je tiens, en préambule, à rappeler que le changement majeur que nous avons observé en 60 ans, au-delà des aléas conjoncturels, résulte du passage d'un monde stable à un monde totalement instable. C'est incontestablement la mutation majeure des dernières décennies du XX^e siècle. Il y a 60 ans, on savait, avant d'aller se coucher, que l'on retrouverait le lendemain matin le même niveau pour la devise (le franc), le pétrole et les prix des produits agricoles. Il en était encore de même au début des années 1960. Ma seule certitude pour demain est que le prix du dollar, de l'argent, du pétrole ou des produits agricoles sera différent de celui

d'aujourd'hui. Le monde n'a jamais été aussi instable. Certes, on ne peut qu'encourager les achats équitables, mais ceci ne signifie pas que le prix, qui se définit en fonction de l'offre et de la demande, se contentera de cet équilibre. Il est, en réalité, le mercure du thermomètre ; il n'est donc ni juste ni injuste, puisqu'il se contente de constater un équilibre dans un monde qui est de plus en plus déséquilibré.

Au sein des filières agroalimentaires, il devient difficile de gérer la transmission de cette instabilité du producteur au consommateur. C'est précisément dans ce cadre que nous avons besoin d'une grande transparence. Ce constat s'applique à tous les pays, mais c'est en France que l'adaptation s'est avérée plus complexe. La France est effectivement l'un des pays occidentaux dans lesquels la notion de confiance vis-à-vis de ses voisins est peut-être la moins répandue. Force est de souligner le contraste existant entre des sociétés de confiance (États-Unis, Allemagne, Japon) et des sociétés de défiance, dont la France qui brille particulièrement par l'absence de confiance entre les individus et les agents économiques. Ceci se traduit par l'omniprésence, voire l'omnipotence, des structures publiques et de l'État.

C'est en France que les relations entre producteurs et industriels, entre industriels et distributeurs et entre producteurs et distributeurs sont les plus difficiles. Les négociations correspondent à la rencontre entre les industriels et la grande distribution. Chaque année, cette démarche relève plus d'un psychodrame. Il existe réellement une tension au sein même des filières françaises qui est inégalée dans d'autres pays. Alors que nous avons fréquemment tendance à nous comparer aux Allemands, je remarque que, dans ce pays, les relations, qui peuvent parfois s'avérer aussi difficiles entre les industriels et la grande distribution, ne sont pas aussi marquées par la défiance et la remise en cause des engagements. En recourant en permanence à l'État pour régler les conflits, on a infantilisé les relations instaurées au sein des filières agroalimentaires. Cette démarche, spécifique à la société française, a entraîné l'accumulation de textes, au bonheur des députés. La présente situation a même empiré. Cette rupture majeure a finalement rendu les problèmes plus complexes.

En conclusion, l'UFC-Que Choisir fête aujourd'hui ses 60 ans et d'ailleurs, moi aussi. Vous pouvez, à ce titre, engager une réflexion sur les 60 prochaines années. En l'occurrence, l'objet majeur de cette réflexion devrait permettre in fine aux acteurs de cette filière de devenir adultes. Naturellement, un agent de régulation pourrait être présent afin de rappeler les règles du jeu sans avoir à intervenir dès qu'un conflit survient. Le rôle des consommateurs, en qualité de spectateurs engagés, pourrait être fondamental.

L'observatoire que je préside n'a été créé que depuis un an, mais le modèle sur lequel il repose n'est guère absurde. Il n'implique aucun pouvoir coercitif. C'est précisément ce modèle qu'il conviendrait d'étendre dans la future société, à savoir une société sans sanction, mais avec des tables pour discuter.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Philippe CHALMIN a évoqué l'absence de sanction, tandis que Bruno LASSERRE a signalé la création de mesures dites « soft power ». Monsieur BAZOT, vous sentez-vous concerné par ces appellations ?

La massification de l'économie

Alain BAZOT Président de l'UFC-Que Choisir

■ **Alain BAZOT** • Je crois que l'on rêve tous du modèle que nous a présenté monsieur CHALMIN et qui ressemble davantage au jardin d'Éden qu'à la réalité observée sur le terrain. Pour rebondir sur ce qu'ont dit les intervenants précédents, je voudrais ainsi résumer la position de l'UFC-Que Choisir en indiquant qu'en 60 ans d'histoire, nous sommes passés d'un marché de la demande à une domination du marché de l'offre et que le statut du consommateur est passé de « client final » à celui de spectateur, voire de marionnette. Deux idées-forces permettent d'appuyer ce constat.

La massification de l'économie a engendré des « mastodontes » tout-puissants.

Le contexte de la massification de l'économie porte sur l'émergence, sur le marché, d'acteurs hégémoniques. Ce sont de véritables mastodontes. Les marchés se sont étendus à l'échelle nationale, puis à l'échelle européenne, et il est fréquemment fait référence à la mondialisation. Différents secteurs, comme Internet, l'énergie, les banques ou la grande distribution, témoignent ainsi de cette structuration oligopolistique. Les plus grands ont cannibalisé les plus petits avant de s'attaquer aux plus importants... Par exemple, dans le cadre de la grande distribution, qui est un secteur emblématique, force est de rappeler que si Carrefour est apparu en 1962 et que de nombreux acteurs sont apparus ensuite, il ne reste plus aujourd'hui que six groupes qui se partagent 90 % du marché ! Un acteur a disparu : le petit commerce indépendant, qu'il convient de ne pas confondre avec les commerces de proximité. En effet, les grands groupes ont tué le petit commerce indépendant pour placer leur filiale dans le cadre du commerce de proximité. Nous savons pertinemment qu'un commerce comme Franprix est piloté, en réalité, par le groupe Casino. En situation oligopolistique, les opérateurs dictent leurs lois. De très nombreuses PME doivent ainsi répondre aux exigences de ces mastodontes, ce qui comprend des dérives et des problèmes de marge. Au final, ce sont les consommateurs qui en subissent les conséquences. Comment ne pas revenir ainsi sur la problématique des marges alimentaires des produits bruts ou peu transformés avec « l'effet cliquet », c'est-à-dire que la hausse du prix des matières premières est automatiquement répercutée sur le prix de vente tandis que les baisses, elles, ne le sont jamais ?

Le rôle initial de la grande distribution consistait pourtant à rendre accessibles autant de produits que possible à des prix attractifs. Depuis, la grande distribution a perdu cette légitimité et s'est embourgeoisée... Aujourd'hui, elle revient vers cette position en plaçant des antennes de hard discount.

Cette domination hégémonique se traduit également par une évolution du rapport avec le consommateur. Il ne s'agit plus d'un rapport contractuel, mais bien d'un rapport unilatéral, quasi réglementaire. Toutes les clauses sont imposées. Dès les années 1970, nous avons pu observer bon nombre d'excès, ce qui a conduit à publier la loi de 1978 sur les clauses abusives. Cette législation a été prise avec comme objectif de purger toutes les clauses abusives dans les six mois. Plus de 30 ans plus tard, nous sommes toujours en train d'examiner les clauses abusives restantes... Cela souligne bien le déséquilibre significatif de la relation commerciale au profit d'opérateurs « tout-puissants ».

Dans ce cadre, la notion de « consomm'acteur », avec la théorie du libre choix et d'une plus grande information, n'est qu'illusion.

Je n'ai pas le sentiment que l'évolution observée en 60 ans ait permis de faire du consommateur un acteur véritable du marché, ni un régulateur. À mon sens, le consommateur est un simple spectateur, pour ne pas dire une marionnette. Le développement du marché de l'offre s'accompagne ainsi d'une grande opacité sur l'identité de l'opérateur, son offre et les prix pratiqués. On ne sait plus vraiment qui pilote une enseigne ou une marque, en réalité. De plus, les offres sont devenues extrêmement complexes. Les conseillers financiers ne savent plus ce qu'ils vendent en termes de placements. S'agissant de l'alimentation, il faut être réellement cultivé pour savoir comment manger équilibré. De même, il est difficile de savoir ce que comprend exactement le forfait choisi en téléphonie mobile. Certains secteurs s'inscrivent dans une « jungle tarifaire », avec des coûts différés et des coûts cachés.

Finalement, les consommateurs disposent rarement, dans des délais opportuns, d'informations claires, intelligibles, pertinentes, fiables et indépendantes. Le consommateur navigue un peu dans le brouillard, du moins lorsqu'il n'est pas captif dans le cadre d'une stratégie de marché (carte de fidélité, durée d'engagement, coûts de sortie, clauses d'exclusivité...).

Au final, l'évolution des marchés a abouti à déresponsabiliser le consommateur. Force est en effet de souligner que le consommateur fait l'objet d'une anesthésie de son libre arbitre. La connaissance détenue par les professionnels au sujet des consommateurs est de plus en plus instrumentalisée. Ainsi, le professionnel estime mieux vous connaître ; il connaît vos actions, vos intentions et vos goûts. Fort de ces connaissances, le professionnel s'engage dans un démarchage permanent du consommateur au travers de différents supports (Internet, téléphone...). Ceci soulève un formidable paradoxe puisque si les offres sont de plus en plus ciblées, individualisées, le rapport établi entre les professionnels et les consommateurs s'est dépersonnalisé et déshumanisé...

Enfin, comment ne pas parler ici de la dématérialisation du paiement (prélèvement automatique, carte bancaire enregistrée...), qui finit par nous faire perdre conscience de l'acte même de paiement ?

L'évolution du marché a conduit le consommateur à perdre la prise en main de son destin. Peut-être ces propos vous semblent-ils exagérés, mais j'attire votre attention sur le caractère incroyable de la réalité à laquelle nous sommes confrontés.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Avant d'engager le débat, je souhaiterais que monsieur DIONIS du SÉJOUR s'exprime sur les informations exposées dans le cadre du premier atelier.

■ **Jean DIONIS du SÉJOUR** • J'ai apprécié les différents commentaires qui ont été formulés, notamment les propos tenus par le directeur du Credoc. En l'occurrence, nous assistons à l'apparition d'un mix des comportements, entre Internet et achats sur place.

Je trouve que la prestation globale du régulateur est très intéressante, tant pour les nouveaux monopoles que pour les oligopoles.

Monsieur BAZOT, j'estime, en revanche, que votre présentation du bilan d'évolution de la consommation en 60 ans est extrêmement sévère. Je me permettrai d'être un peu plus optimiste, notamment au regard du bilan sur le mouvement consumériste français. Par exemple, le combat engagé sur la répercussion de la TVA sur les forfaits mobiles a tout de même été gagné en trois semaines. Certes, vous avez été aidé, mais ce combat reste exemplaire sachant que le secteur de la téléphonie est piloté par des personnes puissantes. Grâce aux actions engagées, les marges arrière sont tout de même passées de 30 % à 10 %. Le régulateur est plus puissant et n'hésite pas à engager des actions pénales.

Pour autant, le monde est effectivement plus complexe et plus instable. La situation ne s'améliorera pas, d'ailleurs. En tout état de cause, le mouvement consumériste est véritablement pris en affection.

Enfin, j'attire votre attention sur la question du paiement. Un député, à l'instar des assistantes sociales, reçoit de plus en plus, dans ses permanences, de personnes en grande difficulté et subissant la « descente aux enfers » du surendettement. C'est pourquoi il est essentiel que l'UFC-Que Choisir s'associe à ce combat dans le cadre de la mise en place d'actions de prévention sur le surendettement.

■ **Alain BAZOT** • Nous engageons naturellement des actions pour endiguer le surendettement. Personne ne peut se satisfaire d'une telle situation. Néanmoins, ce sont d'autres moyens que nous mettons en œuvre. Nous doutons, en l'occurrence, de la pertinence d'un fichage systématique pour éradiquer cette problématique. Outre son coût et le détournement à des fins commerciales de son utilisation, ce fichier dit « positif » pourrait également s'avérer contre-productif avec le maintien de la liaison dangereuse carte de fidélité-crédit renouvelable. La loi Lagarde a mis en place un certain nombre de dispositifs pour mieux distribuer les crédits et encadrer le crédit revolving, crédit toxique. Aussi faut-il d'abord établir un bilan de cette loi avant d'engager de nouvelles réformes. De plus, la problématique de prévention ne doit pas porter exclusivement sur le surendettement. Plus précisément, nous sommes confrontés à une situation de « malendettement » et ce sont des situations de la vie qui font basculer des personnes dans cette phase. À endettement égal, certaines personnes parviennent à régulariser leur situation ; d'autres n'y arrivent pas au regard d'autres charges. Cette problématique, occultée par la loi Lagarde, reste malheureusement abandonnée par les pouvoirs publics... En tout état de cause, nous menons le même combat et nous restons très attentifs à ce sujet.

■ **Olivier de LAGARDE** • Nous aurons l'occasion d'aborder cette question dans le cadre d'un autre atelier.

Débat avec la salle

■ **Stéphane GIRARD Hammerson France** • Je réalise à quel point le consommateur a pu être une victime au cours des 60 dernières années. Les commerçants en sont-ils pleinement responsables ou n'ont-ils pas tout de même déployé quelques vertus ?

■ **Philippe CHALMIN** • Il convient de ne pas exagérer la situation. En l'occurrence, le bonheur matériel du consommateur s'est considérablement développé. Aussi le consommateur n'est-il pas une victime à ce point. L'espérance de vie augmente d'un trimestre par an. Le temps de travail diminue, au profit du temps de loisirs qui augmente significativement. De même, la part du budget des ménages exclusivement consacrée aux produits alimentaires s'est réduite de manière importante. Finalement, les Français n'ont jamais été aussi heureux d'un point de vue matériel, sachant que la mesure du bonheur par des économistes, à partir d'indicateurs matériels, est totalement différente.

■ **Danielle GADEAU Association Parus's** • Je félicite monsieur BAZOT pour son discours. Personnellement, mon discours serait encore plus négatif. Dans une association environnementale, nous nous inscrivons apparemment plutôt dans une position intégriste. Force est de constater que, dans un supermarché, si je scanne seule mes produits, on m'impose un mode de paiement. De même, je suis obligée de m'acquitter du coût d'un retrait dans certaines banques. Enfin, il convient de rappeler qu'il était autrefois parfaitement possible d'obtenir aisément un prêt élevé sans aucune démarche. Le consommateur devra-t-il subir plus longtemps ces contraintes ?

■ **Olivier de LAGARDE** • Oui, la lutte des consommateurs se poursuivra, naturellement.

■ **Danielle GADEAU Association Parus's** • La technologie, de par ses évolutions, nous obligera-t-elle à subir cette tendance de manière plus intense ?

■ **Bruno LASSERRE** • L'offre technologique, qui est de plus en plus forte, répond aux besoins des consommateurs ; l'évolution que vous soulignez concernant la gestion des caisses dans le secteur de la grande distribution peut répondre aux besoins de certains, déplaire à d'autres. Pour autant, les consommateurs ne sont pas tenus d'y adhérer. On relève d'ailleurs que les ventes enregistrées en hypermarchés ont diminué en 2010. Ceci témoigne bien d'une action forte venue du consommateur par lui-même.

■ **Alain BAZOT** • Je reconnais que nous avons peu évoqué la question de la consommation en termes environnementaux. Je pense, en l'occurrence, que l'un des enjeux, pour le consommateur, porte justement sur le développement durable. Cette nouvelle notion risque d'entraîner une importante instrumentalisation du consommateur. Nous savons pertinemment que le coût de l'énergie augmentera inévitablement, ce qui impliquera une incitation à l'économie d'énergie et à la consommation responsable. Il conviendra donc de s'assurer que le consommateur dispose d'outils loyaux pour établir des arbitrages dans ce contexte.

■ **Olivier de LAGARDE** • Dans la mesure où beaucoup d'entre vous souhaitent intervenir, je propose d'entendre une série de questions avant d'y répondre.

■ **Catherine GALLOU** Présidente de l'Ami Public • J'interviens dans le domaine des nouvelles technologies et je tiens à souligner un chantier essentiel sur la dématérialisation de l'ensemble des supports au cours des cinq prochaines années, au profit de connexions en ligne. Ceci soulève un problème de désappropriation des données qui sont enregistrées dans des serveurs mondiaux. Force est donc de s'interroger sur la protection des données et sur leur caractère réversible. Par ailleurs, quid de la maintenance du système, notamment pour les personnes qui n'ont pas une capacité financière suffisante ?

Une réflexion devra donc rapidement être engagée, compte tenu des objectifs définis par les grands groupes en la matière.

■ **Claude SALVON** • Dans le secteur agroalimentaire, des efforts doivent-ils encore être fournis en ce qui concerne l'étiquetage, pour répondre à l'évolution des consommateurs ?

■ **Olivier de LAGARDE** • Je propose de répondre à cette question dans le cadre d'un autre atelier.

■ **Un participant Association Crésus** • Dans d'autres pays, les crédits contractés figurent sur la carte de Sécurité sociale. J'estime donc essentiel et urgent de mettre en place un fichier.

■ **Olivier de LAGARDE** • Cette question sera traitée cet après-midi, lors du troisième atelier.

■ **Un participant** • Que pensez-vous du rôle néfaste de la publicité sur le consumérisme ?

■ **Eleni ALEVRITOU** Association Ekpizo • Je représente une association de consommateurs grecque. Au regard des évolutions observées au cours des dernières années et dans le contexte d'une économie mondialisée et dérégulée, il semble que les marchés aient été portés en dehors de notre contrôle. En tant que décideurs, essaieriez-vous de corriger cela ? Les êtres humains expriment des besoins biologiques et psychologiques et doivent avoir confiance en leur environnement. Les frontières entre les catégories ont également disparu. Par exemple, la consommation et l'impact environnemental sont désormais éminemment liés. Il en est de même pour les associations de consommateurs et les décideurs politiques. Aussi convient-il de rappeler la devise française : « Liberté, égalité, fraternité ».

■ **Nathalie HOMOBONO** • La dématérialisation des supports représente effectivement un enjeu fondamental. Dans ce cadre, je pense qu'il ne faut pas opposer la technologie au bien-être. Il est, au contraire, nécessaire d'utiliser les nouvelles technologies pour favoriser l'appropriation et la compréhension par le consommateur des offres proposées. Ceci est un défi par rapport à l'ensemble des informations fournies. En réalité, le consommateur, qui reçoit de nombreuses informations, ne parvient pas toujours à identifier les informations pertinentes qui l'aideront à émettre des choix. La technologie doit, par nature, faciliter l'acte de consommation, tout en supprimant les informations qui nous dévient des sujets considérés.

■ **Bruno LASSERRE** • Vous avez souligné les risques encourus en termes de protection des données et de captivité du consommateur. Il existe également des risques de fracture numérique. Dans les pays qui pratiquent plusieurs langues officielles, comme le Canada (français et anglais), il appartient au gouvernement, aux administrations et aux entreprises de répondre à un utilisateur dans la langue qu'il a choisie. Plus globalement, c'est le consom-

mateur qui doit choisir la façon dont il veut structurer sa relation avec l'acteur public ou économique. L'entreprise ou l'administration doivent s'adapter à cette démarche.

■ **Alain BAZOT** • Pour répondre à la question soulevée à propos de l'impact de la publicité, je vous confirme que nous n'avons pas adopté une position morale à ce sujet. Au-delà des enjeux environnementaux, nous demandons simplement que ces publicités restent loyales. À cet égard, nous rencontrons néanmoins un certain nombre de difficultés. On considère que le consommateur, qui détient un coefficient intellectuel particulièrement élevé, est capable de déjouer les publicités les plus subtiles. Ainsi, la jurisprudence place le curseur à un endroit que nous ne partageons pas forcément, notamment en termes d'allégations de santé et d'allégations nutritionnelles qu'il nous appartient de vérifier en permanence. Par ailleurs, il convient de préserver plus particulièrement de la publicité les enfants, dont l'esprit critique n'est pas encore développé. Par exemple, nous luttons contre la diffusion de messages publicitaires sur des produits trop gras, trop sucrés ou trop salés. Nous préconisons la liberté des messages publicitaires, mais il est parfois nécessaire d'empêcher la diffusion de discours à l'égard d'un public jugé trop fragile.

■ **Olivier de LAGARDE** • Il reste une question sur le contrôle des marchés et les relations avec le pouvoir politique.

■ **Philippe CHALMIN** • Je pense qu'il faut cesser de penser qu'il existe des marchés malveillants. Au risque de vous choquer, j'estime qu'il faut savoir écouter les marchés qui, en fin de compte, se traduisent par un ensemble d'acteurs se projetant dans l'avenir. Lorsque le prix du blé augmente, même si cette évolution nous écœure, les marchés nous invitent simplement à payer les agriculteurs pour les inciter à produire davantage. Il en est de même pour l'augmentation du prix du pétrole ; le marché nous signale qu'il est temps de payer le prix de la rareté et de la saleté. Paradoxalement, le message que nous envoient les marchés porte sur le long terme, alors que la gestion est assurée à court terme. Il faut arrêter de penser que les marchés sont contrôlés par d'horribles gnomes dans quelques paradis fiscaux. Nous faisons partie de ces marchés.

Pour autant, le marché requiert une certaine régulation, ce qui implique l'établissement de règles et la présence d'une autorité pour les faire respecter. Or, force est de constater l'insuffisance du système de régulation actuel au niveau international. Ceci fait partie des chantiers majeurs qui devaient être abordés, notamment dans le cadre du G20, mais l'évolution de la situation en Grèce et en Italie a quelque peu fait dévier le débat.

Enfin, le marché est aveugle et ne sait distinguer le caractère moral du caractère immoral. Par conséquent, il incombe à l'État, aux structures associatives et aux structures qui instaurent les liens d'une société de mettre en exergue les personnes qui sont en dehors du marché, afin de les aider.

Je citerai, en conclusion, Jean-Paul II qui a dit : « Avant même la logique des échanges à parité de marché, il y a un dû à l'homme parce qu'il est homme, en raison de son éminente dignité. » C'est toute la difficulté d'accepter le marché tout en faisant en sorte de respecter ce dû envers l'homme.

■ **Alain BAZOT** • S'agissant du lien étroit entre consommation et environnement, il faut souligner que la consommation responsable est parfois rendue impossible sur certains marchés, notamment le pétrole. On augmente les prix, on cherche à augmenter les taxes (par exemple le projet de taxe carbone) mais le consommateur, lui, ne peut rien... Donc, même si le consommateur comprend le signal, il convient de s'interroger sur son aptitude à orienter

son comportement. Le consommateur a bien compris que le prix du pétrole serait élevé et augmenterait même davantage, mais le marché n'offre aucune alternative aux consommateurs. Ainsi, un consommateur qui réside en zone rurale doit bien utiliser sa voiture pour se rendre à son travail. Les consommateurs ont donc bien compris le signal émis, mais des augmentations tarifaires permanentes pour les dissuader d'utiliser leur véhicule s'avèrent peu pertinentes, voire déraisonnables.

■ **Jean DIONIS du SÉJOUR** • Je souhaite d'abord la bienvenue à la présidente de l'association des consommateurs de Grèce. Dans le contexte actuel, je salue ce grand pays avec qui nous avons instauré de très forts liens d'amitié et de proximité. Votre question, en l'occurrence, est pertinente et il convient de s'interroger sur l'orientation que nous devons prendre pour l'avenir. Nous n'avons pas abordé la question de l'environnement macroéconomique. Or nous savons que cet environnement sera dominé par le redressement des finances publiques, le déficit et la maîtrise de la dette. Quelle que soit l'appartenance politique du prochain président de la République, nous serons soumis à des impôts supplémentaires et à des réductions de dépenses de l'État. Nous n'aurons pas le choix. La devise de la République française, « Liberté, égalité, fraternité », ne consistera donc pas à contester la création de nouveaux impôts ou la réduction des dépenses de l'État, mais elle résidera dans l'équité de cette réduction. Il s'agira de savoir quels seront les services publics maintenus et quel type d'impôt sera créé. Je crois vraiment qu'il faut faire preuve de réalisme. L'Europe ne pourra s'en sortir sans réduire sa dette ni son déficit public. Le débat portera sur la notion d'équité.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie pour la qualité des débats de ce premier atelier.

ATELIER 2

Des modes de consommation en mutation

Présidé par **Christian PAUL**

Député de la Nièvre

et vice-président du Groupe d'études sur l'Internet, l'audiovisuel et la société de l'information

■ **Olivier de LAGARDE** • Cet atelier sera piloté par Christian PAUL, député socialiste de la Nièvre et vice-président du Groupe d'études sur l'Internet, l'audiovisuel et la société de l'information.

Assistent également à cet atelier :

- Denis RAPONE, conseiller d'État, membre de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, ancien directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel et ancien conseiller de Jean-Pierre Raffarin à Matignon pour les questions de justice ;
- Philippe MOATI, professeur d'économie à l'université Paris-Diderot et coprésident de l'Observatoire Société et Consommation ;
- Christian BABUSIAUX, président de la première chambre de la Cour des comptes et ancien directeur général de la Concurrence et de la Consommation, puis de la DGCCRF.

Christian PAUL, je vous remercie d'avoir bien voulu être le président de ce deuxième atelier. Si vous le souhaitez, je vous invite à émettre quelques observations liminaires sur cet atelier.

■ **Christian PAUL** • Bonjour à tous. En préambule, je tiens à remercier l'UFC-Que Choisir pour son invitation. Dans le cadre de ce discours liminaire, je présenterai un décor qui n'est guère statique, mais au contraire très bouleversé par trois évolutions majeures. Je rappelle que, dans ces mutations qui produisent un nouveau modèle de société, figurent des éléments relevant de la production. Nous avons abordé plus tôt la question des consommateurs qui sont également des citoyens, des usagers et des contribuables.

Je tiens donc à souligner trois éléments qui présentent des conséquences sur nos modes de consommation.

En premier lieu, l'impact de la révolution numérique est radical tant pour les modes de production que pour les modes de consommation. Le consommateur effectue des achats en ligne et tend plus fréquemment à délocaliser ses achats, puisqu'il a accès à un marché mondial. Dans ce cadre, il a la possibilité de comparer, de s'informer et de partager différentes données, ainsi que ses précédents achats. C'est ainsi qu'il devient également un contributeur actif. La culture est, en l'occurrence, le premier secteur qui a été le plus affecté par cette transformation. L'économie culturelle a subi des changements radicaux dans les modèles économiques ; la gratuité a pris une place plus importante, ce qui a présenté un grand nombre de conséquences pour les consommateurs qui sont devenus, de fait, récepteurs d'une offre.

Par conséquent, nous sommes conduits à rechercher de nouvelles rémunérations pour les différents intervenants qui appartiennent à la chaîne de la création et de la diffusion de la culture. Un débat s'est engagé dans ce cadre au titre de la loi Hadopi. Ce débat, mené depuis très longtemps, se poursuivra naturellement pour être à même de créer de nouvelles rémunérations. Les consommateurs sont évidemment appelés à participer à ce débat. Il faudra trouver un nouveau contrat pour la culture, tant au niveau philosophique qu'en matière économique, en s'interrogeant notamment sur ce que les consommateurs sont prêts à acquitter, éventuellement sur l'abonnement conclu avec le fournisseur d'accès, pour favoriser des rémunérations mutualisées et dédiées aux créateurs, aux producteurs ou aux éditeurs.

Ceci s'applique aux œuvres musicales, cinématographiques et littéraires.

Ce choc considérable présente donc un impact pour les secteurs concernés et pour les consommateurs. Les consommateurs accorderont également une attention particulière à l'avenir en termes d'accès et de neutralité des réseaux numériques. La fracture numérique est un psychodrame qui se rejoue en permanence. En l'occurrence, nous voulons une France connectée. Les consommateurs le souhaitent également, et ce, à des conditions tarifaires et de débit optimales. L'enjeu est considérable pour chacun d'entre nous. Par ailleurs, la neutralité, qui est une notion largement évoquée en Europe depuis trois ou quatre ans, est le contraire de la discrimination. Il s'agit de veiller à l'accessibilité des contenus et à leur circulation relativement fluide et non discriminatoire. Cette question intéresse directement les consommateurs qui tiennent au maintien d'Internet, en tant qu'espace neutre et sans marchandisation susceptible de créer des monopoles.

En deuxième lieu, la transition écologique est née de phénomènes objectifs. Force est de citer, dans ce cadre, le réchauffement climatique et l'augmentation du prix du pétrole qui devient une ressource limitée. De plus, nous assistons à une prise de conscience du caractère épuisable des ressources mises à disposition. Ceci a conduit à préconiser une consommation durable. Le consommateur, dans ce cadre, s'interroge sur sa responsabilité citoyenne. Il refuse un monde toxique et tente de réduire sa consommation pour la redéployer vers d'autres sources. On recherche donc le bon compromis entre la responsabilité et le budget qui n'est pas illimité. Ainsi, il est effectivement très difficile, dans les territoires ruraux, de trouver un compromis entre la responsabilité d'un consommateur et sa situation réelle. Des réponses doivent être apportées, mais cela prend du temps. Il peut s'agir, par exemple, du covoiturage ou de transports à la demande de nouvelle génération. Ce changement est considérable pour le marché du transport et les comportements individuels des consommateurs. Il appartient à la puissance publique d'organiser ces transformations.

La transition écologique porte également sur la relocalisation des achats, sous la pression du bilan carbone, de notre volonté de traçabilité et du soutien citoyen.

En troisième lieu, force est de souligner l'aggravation de la crise économique et ses conséquences sociales et sociétales. Je précise néanmoins que la crise n'est pas née en 2008. Quelle que soit la catégorie de consommateurs, nous avons observé une stagnation, voire une décroissance du pouvoir d'achat, ainsi qu'une perte de confiance.

Dans ce cadre, nous assistons à un renforcement des mises en concurrence entre les produits. La France doit se redresser grâce à la qualité de ses produits, mais une partie des consommateurs prennent en considération les produits low cost, dans l'objectif de trouver des perspectives tarifaires. Ceci se traduit par la délocalisation des achats et le recours, parfois excessif, aux crédits.

Certaines questions méritent d'être soulevées dans le cadre de cet atelier : l'étude approfondie des conséquences de ces mutations, l'identification des besoins de régulation et le nouveau rôle du consommateur qui est moins passif, mieux informé et plus contributeur, ainsi que celui des associations chargées de le représenter et de le défendre.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Chaque intervenant dispose donc d'un délai de dix minutes pour assurer sa présentation.

L'évolution du comportement des consommateurs

Philippe MOATI Professeur d'économie à l'université Paris-Diderot et coprésident de l'Observatoire Société et Consommation

■ **Philippe MOATI** • Bonjour à tous. Je remarque que nous sommes tous convaincus de vivre une période de mutation très importante du modèle de la consommation. La période qui s'ouvre risque d'être très difficile, puisque nous allons accumuler différents problèmes d'ordre conjoncturel : la faiblesse de la croissance, la persistance de l'emploi et la pression fiscale.

Au cours des années 2000, une polémique a été soulevée sur le pouvoir d'achat. Les Français étaient massivement convaincus de s'appauvrir alors que l'INSEE déclarait que le pouvoir d'achat des ménages était en progression. Nous allons très probablement traverser plusieurs années marquées par une évolution négative du pouvoir d'achat des ménages, ce qui présentera un certain nombre de conséquences.

En premier lieu, c'est le dernier moteur de la croissance française qui va caler. Aussi notre prospérité dépendra-t-elle de notre capacité de redressement de la compétitivité internationale, qui s'est très fortement dégradée au cours des dernières années. La réflexion devra donc porter sur une stratégie industrielle qui permette de restaurer cette compétitivité.

En second lieu, nous observerons sans doute des comportements d'ajustement des consommateurs qui devront faire face au durcissement de la contrainte budgétaire. Différents scénarios ont été soulevés dans ce cadre. Le premier scénario part du constat qu'un budget tendu rend les consommateurs plus sensibles à l'aspect tarifaire, ce qui impliquera des arbitrages en faveur des produits les moins chers et des circuits les moins coûteux. Ce scénario nous conduit vers une économie low cost qui remettrait en question l'efficacité de la compétitivité internationale, puisque les produits achetés sont souvent importés. Le second scénario envisage, au contraire, l'accélération des mutations dans le comportement des consommateurs que l'on commence déjà à observer. Ainsi, cette évolution répondrait à l'aspiration exprimée pour une consommation différente. Cette aspiration résulte d'abord de la prise de conscience de l'existence du lien instauré entre la consommation et la question environnementale. La société de consommation se nourrit de la question environnementale ; la consommation fait partie d'un système dont on voit les effets pervers au travers des crises. En outre, les consommateurs sont déçus de cette consommation actuelle qui se traduit par un manque de qualité des produits et qui laisse de plus en plus entrevoir son côté sombre.

Consommer différemment s'appuie donc sur trois dimensions :

- les valeurs, en particulier le respect de l'environnement ;
- la vérification du caractère inoffensif et bénéfique de la consommation ;
- une consommation utile et sans gaspillage.

Ni les pouvoirs publics, ni les acteurs de l'offre ne pourront s'engager sur le soutien du pouvoir d'achat des ménages. Déplacer la problématique en faveur de l'augmentation du pouvoir de consommation semble donc plus pertinent. Ceci nous conduit à réfléchir à la différence entre ces deux notions. Dans ce cadre, il convient de s'assurer que chaque dé-

pense produise un maximum d'effets utiles pour les consommateurs. C'est donc l'idée de « productivité » de la dépense qui est mise en avant. À ce titre, plusieurs voies peuvent être explorées pour inviter le consommateur à s'orienter dans cette direction et, finalement, conduire l'économie dans la voie d'une économie de la qualité :

- améliorer les informations communiquées aux consommateurs sur les produits et les effets utiles qu'ils sont en droit d'attendre de leur consommation ;
- améliorer les informations apportées sur les coûts d'usage des produits, et non sur les seuls prix d'acquisition : en effet, un produit dont le coût d'acquisition est le moins cher peut néanmoins présenter un coût d'usage plus élevé ;
- augmenter les normes de qualité, avec, par exemple, le passage de la garantie sur les biens durables à dix ans (contre un ou deux ans) afin de vendre non plus le produit, mais son usage, ce qui contribuerait au changement du modèle économique ;
- avancer vers une économie de la fonctionnalité en substituant la vente de services, la « solution » à un problème de consommation, à la vente des moyens matériels pour l'atteindre.

De nombreuses conditions sont requises pour parvenir à cet objectif. Les technologies de l'information et de la communication sont un formidable outil qui permet de mobiliser les consommateurs et de faire circuler les informations. Le mouvement consumériste doit être fort et renouvelé en fonction de la nouvelle donne. D'ailleurs, le mouvement consumériste ne se limite pas aujourd'hui aux associations labellisées de consommateurs ; il faut également prendre connaissance des mouvements opérés sur Internet à ce sujet et de manière décentralisée. Enfin, il convient d'adapter le droit de la concurrence et le droit de la consommation. Ces institutions qui encadrent le fonctionnement des marchés sont calées sur un mode de fonctionnement de l'économie de l'ancien monde. Si l'on veut tendre vers l'avenir, il faut considérer la nature même des marchés qui, de plus en plus, ne vendent plus des produits en tant que tels, mais des solutions. La nature de la relation de l'offre et de la demande change, la « relation » nécessaire à la coproduction des effets utiles prenant la place de la « transaction », impliquant la durée, l'échange d'information... Ceci implique naturellement une modification de notre conception de l'encadrement du marché par les institutions. Il faut assurer les conditions d'émergence des marchés relationnels tout en offrant de nouvelles protections aux consommateurs.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Christian BABUSIAUX, vous évoquez l'évolution probable de la consommation en temps de crise, impliquant, de fait, l'adaptation de la protection des consommateurs.

L'adaptation de la protection des consommateurs

Christian BABUSIAUX Président de la première chambre de la Cour des comptes et ancien directeur général de la Concurrence et de la Consommation, puis de la DGCCRF

■ **Christian BABUSIAUX** • Je remercie d'abord l'UFC-Que Choisir de m'avoir invité aujourd'hui. Je commencerai par des propos un peu rudes, car je pense qu'il faut être réaliste

pour trouver des solutions cohérentes. De même, il est nécessaire de ne pas se décourager face à la dureté des temps à venir, mais au contraire de s'encourager pour aller résolument de l'avant, y compris pour le mouvement consumériste.

Il existe, en l'occurrence, trois tendances de fond au-delà des points relevés lors du premier atelier. En premier lieu, nous entrons dans une période prolongée de stagnation de la consommation. En effet, nous avons vécu sur des illusions. Le produit intérieur brut est aujourd'hui inférieur à celui qui était enregistré en 2007 ou en 2008. Or, parallèlement à cela, la consommation a continué à augmenter. Ce constat est d'autant plus net qu'il existait déjà des déficits de la part des finances publiques et de la branche commerciale. Nous avons, en très peu de temps, perdu un tiers des parts de marché de la France à l'échelle mondiale. Aujourd'hui, la consommation est artificiellement soutenue par le déficit des finances publiques, ce qui équivaut plus ou moins au total des dépenses de l'Assurance maladie, par exemple. Ce déficit porte uniquement sur le soutien de la consommation, des prestations courantes et des dépenses en vue d'aider le pouvoir d'achat. De même, la balance commerciale présente un déficit considérable, ce qui induit une perte de compétitivité et un niveau de consommation trop élevé en France. Il est peu probable qu'une telle situation se redresse à court terme, l'écart étant trop important. Il est également impossible de compenser cette stagnation par une baisse du taux d'épargne qui est historiquement très élevé, soit 16 %. Ceci répond, en réalité, à des inquiétudes exprimées face à différentes problématiques (santé, dépendance, chômage...). Il n'existe pas non plus d'issues pour l'endettement des ménages. Le surendettement continue à augmenter et les banques, qui seront soumises à de nouvelles règles prudentielles, apporteront des modifications, notamment sur le crédit à la consommation. Autrefois, l'endettement était envisageable parce que l'on espérait de meilleurs revenus ultérieurement, mais dans les circonstances actuelles, cette probabilité est de moins en moins évidente. Je comprends et plains nos amis grecs ; veillons donc à ne pas nous retrouver dans la même situation.

En deuxième lieu, force est de constater des mutations dans la répartition de la consommation. Un certain nombre de postes conséquents de la consommation des ménages seront, en effet, moins subventionnés. Les secteurs de la santé ou du logement, par exemple, confirment cette tendance. En parallèle, nous observons une tendance à la hausse des taxes sur certains types de consommation, notamment la consommation énergétique. La France est l'un des pays d'Europe qui enregistre la fiscalité la plus faible en matière environnementale et énergétique. Cette perte de subvention exercera une pression considérable sur les autres postes de la consommation dans un contexte de revenus plus contraints. De fait, des arbitrages extrêmement forts seront réalisés au sein même de la consommation des ménages.

En dernier lieu, nous ignorons quels seront les revenus futurs de certains groupes sociaux (retraite, dépendance, chômage et fins de droits). Il en est de même pour certains types de biens, comme la santé par exemple.

La tendance observée sur la consommation globale est donc peu favorable. Des mutations en profondeur, s'assortissant d'arbitrages forts, seront observées. Enfin, il existe une incertitude majeure quant à certains groupes sociaux importants et pour des consommations significatives. Pour autant, il ne faut pas désespérer, mais il est, au contraire, nécessaire d'agir.

S'agissant de la protection des consommateurs, force est de souligner la problématique ma-

jeure des actifs et des passifs financiers des ménages. Les consommateurs augmentent leur épargne pour se protéger d'événements liés au cycle de vie. Il est nécessaire de les informer davantage et de les protéger dans le cadre du contexte financier incertain. Je pense, par ailleurs, que la réforme réalisée sur les passifs (surendettement) est insuffisante, car elle n'a pas vraiment traité l'aspect préventif. Bon nombre de ménages essaieront, malgré tout, de maintenir leur pouvoir d'achat et d'assurer sa progression, alors qu'il s'agit d'une impasse. Il est donc impératif de réviser ce dispositif. Enfin, il existe des sujets d'information du consommateur. Compte tenu des prochaines mutations et des arbitrages réalisés dans un cadre de contraintes importantes, les sujets d'information sont très nombreux. Ceci comprend la problématique d'accessibilité, de respect et d'effectivité du droit. Je me souviens que nous avons, avec les associations, émis en 2005 des propositions sur ce thème. Quelques-unes ont commencé à être mises en œuvre, mais il faut approfondir ce travail. Je suis profondément attaché au code de la consommation car j'ai eu la chance de le faire voter, mais j'estime qu'il faut désormais apporter des modifications, en engageant une réflexion cohérente vis-à-vis de l'enjeu de protection du consommateur et du renouvellement du mouvement consumériste.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Monsieur RAPONE, nous nous sommes interrogés sur la neutralité des réseaux. Comment celle-ci est-elle, en réalité, assurée ?

La neutralité des réseaux : les nouveaux outils du régulateur pour la protection des consommateurs

Denis RAPONE Conseiller d'État,
membre de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

■ **Denis RAPONE** • En préambule, pour faire écho à l'intervention de Christian PAUL à propos du choc numérique, nous nous inscrivons dans le cadre du développement d'un écosystème, géré et sous-tendu par les communications électroniques. Dans cet écosystème, la neutralité des réseaux fait l'objet de nombreux débats entre les acteurs du monde de la communication électronique et impacte les utilisateurs de ces nouveaux outils. Il nous a donc semblé essentiel que les pouvoirs publics soient associés à ces débats et tiennent un rôle d'identification d'un certain nombre de diagnostics, de solutions et d'outils de régulation pour encadrer des pratiques qui peuvent parfois porter atteinte à un équilibre subtil entre le développement des réseaux et la liberté de choix et d'accès des utilisateurs.

Les débats portent d'abord sur le statut d'Internet, qui est devenu la colonne vertébrale de notre économie et de notre société. Internet doit, en effet, fonctionner au bénéfice de tous et de manière optimale. La puissance publique doit donc s'assurer de sa pérennité. Des difficultés résultent des dérives possibles du champ numérique en l'absence de tout cadre minimal. Par exemple, force est de citer l'explosion de la demande de services de données

sur les réseaux mobiles, conduisant à une saturation des réseaux aux heures de pointe. Cet élément objectif incite certains opérateurs à vouloir brider fortement les débits disponibles pour les utilisateurs sans, pour autant, leur apporter les informations et les éléments de transparence nécessaires. Plus généralement, les utilisateurs d'offres d'accès au réseau mobile peuvent aussi se voir refuser l'accès à certains services, comme la VoIP ou le peer to peer. Pourtant, la souscription des forfaits auprès des mêmes opérateurs a été qualifiée, à grand renfort de publicité, d'Internet illimité. En réalité, l'Internet dit « illimité » n'est pas toujours illimité.

Il s'agit donc de définir comment assurer le développement d'Internet au bénéfice de tous sans être tenté par certaines pratiques intégristes. Je citerai deux écueils qu'il faut absolument éviter. Le premier, c'est l'absence totale de gestion de trafic de la part des opérateurs. Une telle position serait totalement contre-productive dans la mesure où elle conduirait à une dégradation de la qualité de service sur les réseaux en raison de la capture potentielle du débit par une ou plusieurs applications au détriment des autres. Cela pourrait même entraîner des ruptures de disponibilité d'un certain nombre de services, dont notamment des services essentiels, comme l'accès aux numéros d'urgence, par exemple. Le second écueil, c'est la totale liberté de gestion de trafic, laissée à l'appréciation arbitraire des opérateurs et susceptible d'entraîner la mise en œuvre de pratiques discriminatoires ou anticoncurrentielles entre des fournisseurs de contenus intégrés verticalement avec des opérateurs et des fournisseurs tiers. Cette liberté absolue pourrait conduire à des bridages arbitraires de certains usages et de certaines applications, constituant, de fait, une véritable atteinte au principe d'universalité.

Dans ce contexte, l'Autorité s'est saisie de ce sujet en 2010 et a formulé, en concertation avec l'ensemble des acteurs, dont notamment les associations de consommateurs, des propositions afin de répondre à ces défis sans recourir à des solutions extrêmes. Ces propositions soulignent trois points majeurs :

- la reconnaissance d'un Internet neutre et ouvert ;
- le rôle fondamental du triptyque de la concurrence qui doit apporter aux utilisateurs des offres performantes et diversifiées, assurer l'information de ces utilisateurs pour qu'ils exercent des choix éclairés et réduire les freins aux changements d'opérateur ;
- le besoin d'actions complémentaires, car la seule concurrence ou la seule transparence s'avère insuffisante ; il faut s'inscrire dans des logiques préventives.

Voici les propositions qui en découlent :

La liberté d'usage et la qualité de l'accès à Internet

À notre sens, l'utilisateur doit pouvoir envoyer et recevoir le contenu de son choix, utiliser les applications et les services de son choix, disposer du matériel de son choix, avec une qualité de service suffisante.

La non-discrimination entre les flux de données dans l'accès à Internet

La règle générale à laquelle nous sommes particulièrement attachés réside dans le traitement indifférencié du trafic.

Situations exceptionnelles

Des exceptions peuvent être tolérées, mais doivent être strictement limitées et respecter cinq critères : la pertinence, la proportionnalité, l'efficacité, la non-discrimination des acteurs et la transparence.

La liberté, reconnue aux opérateurs de communication électronique, de proposer des services gérés

Ces services doivent présenter un certain niveau de performance garanti par rapport à un Internet minimal. Cette liberté doit être respectée, dès lors que la qualité d'accès à l'Internet dit « minimal » n'est pas dégradée en-deçà d'un niveau suffisant et que les services sont fournis dans le respect du droit de la concurrence et des règles de régulation sectorielles.

La transposition des directives européennes de 2009 nous a fourni un certain nombre d'outils qui vont dans le sens de ces propositions. De nouveaux objectifs sont désormais assignés aux régulateurs nationaux :

- favoriser la capacité des utilisateurs finaux à accéder aux informations et aux applications et services de leur choix ;
- veiller à l'absence de discriminations dans les relations entre opérateurs et fournisseurs de services.

Ces deux principes majeurs correspondent précisément aux propositions formulées par l'Autorité.

En conclusion, la poursuite de ces travaux, en concertation avec les acteurs concernés, les instances communautaires et l'autorité législative, nous conduit à considérer, avec confiance, que le cadre que nous développons doit relever d'une approche volontaire, et non pas directive. La démarche qu'il convient de bâtir trouvera naturellement un point d'équilibre entre la fourniture d'un accès à Internet qui soit respectueuse des besoins d'ensemble des infrastructures et la liberté des choix d'un consommateur éclairé.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Je souhaiterais que l'on évoque la notion de révolution environnementale. Le consommateur a-t-il réellement changé en vertu de considérations environnementales ? Les outils mis à disposition sont-ils suffisants ?

■ **Christian PAUL** • C'est la prise de conscience par la société française qui constitue un changement en réalité. Je suis issu d'une région rurale dans laquelle la préservation de l'environnement a peut-être moins requis des questions de nature écologique. Les producteurs se considéraient sans doute également comme de meilleurs écologistes. Depuis quelques années, la prise de conscience s'est profondément ancrée.

En l'occurrence, cette prise de conscience porte sur la nécessaire responsabilité du consommateur dans ses achats et ses modes de consommation. Toutes les études le montrent, d'ailleurs. Il s'agit donc de définir le moyen d'approfondir cette réflexion. Le débat sur la fiscalité écologique est nécessaire, mais encore faut-il qu'elle soit juste.

■ **Olivier de LAGARDE** • Christian BABUSIAUX estime que la fiscalité environnementale française est la plus faible en Europe. Partagez-vous cet avis ?

■ **Christian PAUL** • Je pense que la Cour des comptes ne peut être considérée comme une mauvaise source à ce sujet. Vous vous interrogez, en réalité, sur les effets de cette fiscalité en termes d'arbitrage pour le consommateur. S'agissant, par exemple, de la fiscalité mise en place pour les produits pétroliers, un certain nombre de consommateurs sont acculés à l'usage de leur véhicule, notamment dans les deux tiers des territoires français. Cet effet est donc aujourd'hui quasiment inexistant. Je suis plutôt favorable à l'élaboration de solutions

alternatives en matière de transport, et je pense que nous n'avons pas encore tout essayé. Par exemple, les centrales de mobilité sont créées dans des villes. Il faudrait étendre cette démarche au monde rural. En tout état de cause, un travail considérable doit être entrepris sur l'information des consommateurs au sujet de l'origine des produits, ainsi que sur les filières courtes. On a souvent opposé, notamment pour les achats publics, cette volonté de développer des filières courtes au code des marchés publics. Aujourd'hui, il convient de faire évoluer les règles et nous avons d'ailleurs commencé à montrer comment on pouvait, à code des marchés publics constant, explorer un certain nombre de brèches.

■ **Olivier de LAGARDE** • Une question a également été soulevée sur l'étiquetage.

■ **Philippe MOATI** • Nous devons engager un travail considérable pour ajuster le modèle de consommation à l'ampleur de l'enjeu économique. Effectivement, les consommateurs sont devenus plus sensibles à cette question, mais d'après les enquêtes réalisées, cette position semble être moins soutenue, notamment en raison de la crise économique qui a fait émerger d'autres priorités. En réalité, une partie de l'opinion publique considère qu'il faut modifier les comportements de consommation, mais c'est une minorité. Les tensions qui vont peser sur le pouvoir d'achat des ménages au cours des prochaines années n'encourageront sûrement pas ces comportements qui se limiteront à un cercle de militants.

S'agissant de l'étiquetage environnemental, il donne aux consommateurs qui le souhaitent les moyens d'arbitrer, mais cela est insuffisant. Je préconiserais plutôt un changement radical du modèle de consommation. Je préférerais me tromper en étant exagérément pessimiste quant à la nature humaine en considérant que le consommateur recherchera en priorité son bien-être individuel. Il convient de s'interroger sur le moyen de faire basculer le modèle d'une logique quantitative à une logique qualitative tout en rentrant dans la logique des acteurs. À ce titre, le pouvoir de consommation est un argument clé. En consommant différemment, il est possible de consommer davantage, à condition de fonder la consommation sur la qualité au lieu de la quantité. Ce faisant, il faut placer des drivers institutionnels cohérents, ce qui requiert un travail de concertation entre le secteur public et le secteur privé. Cette économie basée sur la qualité pourrait devenir une économie plus sobre.

Il est nécessaire de poursuivre le travail lié à l'évaluation des produits, leur impact environnemental et la traduction de ce même impact pour influencer sur les choix des consommateurs. Il faut, par ailleurs, engager un chantier sur l'évaluation de la performance des produits pour le consommateur, sur les effets utiles dont il pourra directement tirer profit ainsi que sur l'évaluation des coûts d'usage complets. Faisons, en d'autres termes, des consommateurs les arbitres qui modifieront les formes de la concurrence sur les marchés et qui permettront à la qualité de devenir le principal mode de concurrence. Le cas échéant, le rapport entre les effets utiles délivrés et les matières premières consommées s'améliorera, ce qui, en outre, pourra s'inscrire dans le cadre de la reconstruction de notre compétitivité au titre d'une logique d'excellence et de qualité.

■ **Christian BABUSIAUX** • Je partage tout à fait les propos de Christian PAUL et de Philippe MOATI.

Débat avec la salle

■ **Véronique GALLAIS** Initiatrice et ancienne présidente de l'association **Action Consommation** • Je tiens à saluer le travail important fourni par le mouvement consumériste, dont l'UFC-Que Choisir, qui en est l'un des acteurs majeurs. Ce travail a notamment consisté à accompagner la montée du « consommationnisme ». Je m'interroge, en l'occurrence, sur l'absence à ce colloque de représentants de l'Institut national de la consommation qui est, à mon sens, une institution de la République comme les autres institutions qui sont représentées aujourd'hui. Par ailleurs, il est question de privatiser la revue 60 millions de consommateurs. Pourriez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

■ **Olivier de LAGARDE** • Nous n'exerçons aucune censure dans le cadre du colloque. Aussi toutes les questions sont-elles autorisées. Pour autant, cela ne fait pas vraiment partie de l'objet de ce colloque.

■ **Christian PAUL** • En tant que député de l'opposition, je ne suis peut-être pas le bon interlocuteur pour justifier les absences lors de différents colloques.

■ **Marie-Jeanne HUSSET** Directrice de **60 millions de consommateurs** • Il existe effectivement une menace vis-à-vis de la revue, mais depuis 17 ans, je puis confirmer que cette menace a toujours existé. Nous sommes toujours là, néanmoins. Ce ne sont que des menaces et j'espère qu'aucun événement négatif n'aura lieu pour ce journal du service public qui s'avère réellement nécessaire. Les propos tenus aujourd'hui témoignent de la nécessité de l'information. J'espère donc que la revue survivra encore longtemps.

■ **Anita BENTO** • Ne trouvez-vous pas contradictoire le matraquage exercé pour le cloud computing, qui accroît considérablement le volume du trafic sur les réseaux au point que ceux-ci deviennent de plus en plus saturés ?

■ **Denis RAPONE** • Je ne puis répondre dans l'immédiat à cette question. La publicité diffusée sur le cloud computing a effectivement été constatée par l'Autorité de régulation, qui ne détient aucun pouvoir pour l'encadrer. En revanche, les effets qu'elle peut avoir sur les réseaux et les pratiques de gestion font partie des sujets que nous examinons actuellement, notamment pour mieux comprendre les mécanismes et les pratiques observées.

■ **Christian PAUL** • Cette question est tout à fait pertinente et me permet de réagir aux propos de monsieur RAPONE au sujet de la congestion des réseaux. En l'occurrence, la congestion des réseaux numériques n'est pas essentiellement due au cloud computing, mais à l'explosion des usages et des services mis en place par les opérateurs principaux. Il existe deux façons de traiter le sujet. D'une part, on peut construire un monde des réseaux numériques avec des services et une qualité excellente de diffusion, mais au mépris de tous les autres. La neutralité est unanimement approuvée, mais ce sont les détails qui présentent des conséquences considérables sur l'organisation des réseaux, de l'économie numérique et de la diffusion, marchande ou non, des informations sur ces réseaux. Une attention particulière doit être accordée à cette question, car même si la neutralité fait l'objet d'un consensus, sa mise en œuvre soulève des questions. D'autre part, on peut chercher une stratégie

d'investissement sur les réseaux qui aille au-delà de l'effort actuel. Force est, en effet, de constater que le déploiement du haut débit est insuffisant et fait même l'objet d'un certain retard en France pour de nombreuses raisons. Le co-investissement public/privé n'a pas été, en dépit des efforts fournis, suffisamment soutenu pour pouvoir assumer les charges de trafic considérables que le cloud computing ne délétera pas naturellement.

■ **Denis RAPONE** • Pour répondre à l'explosion du trafic et pour parer au risque de saturation des réseaux, il conviendrait d'investir dans des réseaux offrant une capacité suffisante, en fixe comme en mobile.

■ **Claude WARET Consultant marketing** • Je suis surpris que l'on indique aujourd'hui la nécessité, pour l'avenir, de vendre les produits à partir de leur valeur d'usage. Cette pratique est déjà observée aujourd'hui. Le consommateur français a tout de même acquis un certain niveau d'éducation.

Par ailleurs, le bon marketing se fonde sur la vérité, dans la mesure où le succès d'un produit réside dans son rachat. Si le produit acheté ne correspond pas à la demande d'un consommateur, celui-ci ne risque pas de le racheter.

■ **Philippe MOATI** • J'ai le sentiment que les entreprises prennent effectivement conscience de la nécessité d'accompagner le changement des modèles économiques. Ainsi, pour que le business soit efficace, il faut être à même de fidéliser les clients, notamment en les satisfaisant. C'est pourquoi les pratiques managériales sont en train d'évoluer. Je reste relativement optimiste, car le temps est venu de faire en sorte de basculer rapidement vers un nouveau modèle de consommation. Une partie des consommateurs est prête à accueillir ce changement ; les entreprises ont bien pris conscience du naufrage du modèle actuel et, en cette période de crise, tout semble être remis en question. Le moment est donc propice à un changement.

■ **Francis REDON Administrateur de Gagny Environnement** • En préambule, je tiens à signaler qu'il aurait été appréciable que monsieur BAZOT assiste à tous les ateliers.

■ **Olivier de LAGARDE** • Il est bien présent, mais il a été convenu que le culte de la personnalité n'était plus à la mode.

■ **Francis REDON** • Cela est néanmoins regrettable. Je remarque que le consommateur commence effectivement à prendre en compte l'environnement. Il est notamment fait référence au développement durable et à la garantie à 10 ans. Certains accords ont été conclus avec les industriels pour diminuer la durée de vie des produits. Que pensez-vous de cela ?

■ **Philippe MOATI** • Nous nous inscrivons encore dans le cadre d'un modèle quantitatif. Suite à la crise survenue en 2008, qui a considérablement impacté le marché automobile, il a été décidé de casser les voitures existantes pour en vendre de nouvelles. Il s'agit donc de modifier ce modèle économique : les consommateurs souhaitent optimiser l'utilité des produits, tandis que les industriels veulent optimiser les profits. Il n'est pourtant pas inconcevable de gagner de l'argent grâce à des produits dont la durée de vie serait plus longue. En revanche, la transition semble complexe, ce qui requerrait certaines incitations. Pour l'instant, les industriels préfèrent attendre que ce changement soit imposé. Les nouveaux modèles économiques impliqueraient une rentabilité dépendant de la capacité de création de valeur, sachant que la valeur ajoutée ne résulte pas uniquement de la multiplication des

quantités. Il est nécessaire d'engager des mesures publiques pour inciter les acteurs à s'engager dans cette démarche.

■ **Un participant** • La revendication portant sur la gratuité d'Internet ne constitue-t-elle pas une menace pour l'avenir ?

■ **Denis RAPONE** • Cette revendication n'est pas satisfaite aujourd'hui. Elle est, en réalité, dépassée par les modèles d'offres de services de communication électronique des opérateurs et par les modèles d'usage des consommateurs. Aussi le mythe de la gratuité me semble-t-il correspondre à celui des prémices d'Internet, caractérisés par un espace libéral et de totale gratuité. Aujourd'hui, Internet n'est pas gratuit. Son accès ne l'est pas non plus.

■ **Robin SIMPSON Consumers International** • J'ai eu le plaisir et l'honneur de travailler avec l'association sur la protection des consommateurs en termes de services financiers. Force est de rappeler le contexte du G20 qui se serait prononcé, lors du sommet de Séoul en 2010, en faveur du renforcement de cette protection. Dans le domaine des services financiers, il existe un transfert significatif de la responsabilité de l'État vers les consommateurs. Ainsi, les consommateurs doivent s'informer seuls sur les produits financiers. Or beaucoup de produits financiers sont peu compréhensibles, y compris pour les régulateurs. Ce matin, un certain nombre d'intervenants ont évoqué la question de l'information dédiée aux consommateurs. Je doute de l'amélioration de cette information. Certes, nous sommes mieux informés, mais il faut chercher de plus en plus d'informations. Dans ce cadre, je m'interroge sur la chasse à l'information et à l'expertise. S'agit-il finalement d'une illusion ?

■ **Philippe MOATI** • L'économie dans laquelle nous nous trouvons se traduit par la technologie et des services complexes, au détriment de produits basiques. Bien consommer impliquera, par conséquent, un volume d'informations plus important. Il est donc essentiel de mettre en place des dispositifs d'information au bénéfice des consommateurs et d'organiser l'évaluation, la collecte, la codification et la diffusion de cette information. Il est, par exemple, tout à fait intéressant de disposer de retours d'expérience de consommateurs sur Internet, ce que l'on pourrait considérer comme la manifestation de l'émergence d'une intelligence collective. Une telle démarche est nouvelle. Attention toutefois à ce que cette information ne soit pas manipulée. L'émergence de nouveaux dispositifs crédibles et efficaces requiert une certaine régulation.

■ **Christian BABUSIAUX** • Je n'ai nullement déclaré que l'information apportée aux consommateurs était satisfaisante. Des progrès ont été réalisés, mais des améliorations sont encore attendues, y compris dans le secteur financier. D'ailleurs, je vous signale que je présenterai un rapport, lors de la Commission des finances de l'Assemblée nationale qui se tiendra la semaine prochaine, sur la mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel. Ceci concernera notamment la protection des épargnants.

■ **Olivier de LAGARDE** • J'invite Christian PAUL à intervenir sur la question du pouvoir d'achat avant de clore ce deuxième atelier.

■ **Christian PAUL** • Les mouvements de consommateurs ne doivent pas et ne peuvent pas éluder cette question. Nous avons évoqué un certain nombre de mutations, mais il me semble essentiel de revenir sur un certain nombre de fondamentaux. Aujourd'hui, les Fran-

çais expriment des inquiétudes à propos de l'emploi et de leur pouvoir d'achat, l'emploi permettant d'assurer pour sa famille un pouvoir d'achat correct. Aussi ne faut-il pas renoncer à affronter ensemble, c'est-à-dire avec les consommateurs, les citoyens, les acteurs politiques et associatifs, la question du pouvoir d'achat. Aujourd'hui, seuls les salaires et les retraites n'augmentent pas en France. Or, si nous voulons redonner aux consommateurs une perspective pour mieux consommer, il faudra parvenir à amoindrir la contrainte existante.

Nous sommes, par conséquent, face à différentes pistes d'actions communes.

Nouvelles tarifications

Il s'agira de mettre en place des tarifs progressifs permettant aux consommateurs les moins fortunés d'accéder aux biens essentiels, comme l'eau, l'électricité et le gaz, dans des conditions satisfaisantes.

Économies d'énergie

Les économies d'énergie constituent un gain considérable pour le pouvoir d'achat. Il conviendra donc d'examiner les moyens permettant d'y parvenir. À ce titre, il est nécessaire de disposer de bonnes informations, ainsi que d'efforts publics pour établir un plan d'isolation des logements. Je vous rappelle que les consommations d'énergie enregistrées dans le parc immobilier, social et privé, constituent une véritable trappe de pouvoir d'achat.

« Racket numérique »

Cette tendance concerne l'ensemble des nouveaux biens que nous chérissons pour le potentiel extraordinaire qu'ils offrent. Ces biens sont devenus des pans de consommation significatifs dans des conditions incroyables. Un travail devra être mené par les mouvements de consommateurs et par le législateur sur ces pratiques commerciales et sur le moyen de les éradiquer.

« Racket bancaire »

Le système bancaire s'assortit de frais divers contre lesquels il convient d'engager un combat ensemble.

Loyers

Le logement est devenu un poste exponentiel du budget des familles, notamment en Île-de-France où cela peut représenter entre 40 % et 50 % du budget. Différentes propositions ont été formulées et tout ce qui pourra contribuer à la régulation de ce poste sera utile. En l'occurrence, une proposition a été émise afin d'envisager un blocage, en particulier dans le cadre des relocations.

Nous devons mener ensemble un grand nombre de combats, et c'est pourquoi je souhaite une longue vie à l'UFC-Que Choisir.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie.

Ouverture des travaux de l'après-midi

Message vidéo de Michel BARNIER

Commissaire européen chargé du marché intérieur et des services

Cher président, mesdames et messieurs, bonjour. Je remercie, en préambule, l'UFC-Que Choisir et Alain BAZOT pour cette invitation. Je saluerai l'action de l'association et toutes les personnes qui l'animent sur le terrain. Vous fêtez cette année les 60 ans de l'association qui s'est démarquée par des actions concrètes et efficaces au service des consommateurs. Je me trouve aujourd'hui même en déplacement officiel à Berlin, ce qui explique mon absence. Je vous remercie de m'avoir permis d'intervenir malgré tout afin de présenter mes actions en qualité de Commissaire européen en charge des services et du marché intérieur.

Dans la vie quotidienne, au titre de la responsabilité professionnelle et de l'engagement associatif, chacun d'entre nous a l'occasion de constater quotidiennement les conséquences des crises que nous affrontons depuis trois ans :

- la crise financière provenant du comportement insensé et souvent irresponsable de quelques banques, notamment les banques américaines ;
- la crise économique, sociale et humaine qui s'en est suivie ;
- la crise de la dette souveraine, dont l'épicentre se trouve en Europe depuis quelques mois, et qui implique un risque de nouvelle crise bancaire.

Il convient de ne pas négliger d'autres crises qui se poursuivent en parallèle :

- la crise alimentaire, qui concerne près de 800 millions d'êtres humains en danger mortel ;
- la crise écologique ;
- la crise de la sécurité et de la stabilité du monde.

Face à toutes ces crises, faire preuve de pessimisme et de fatalisme ne me semble guère pertinent pour les citoyens militants et responsables que nous sommes. En tant que Commissaire européen, je suis un homme politique, et non un technocrate enfermé à Bruxelles. Les hommes et les femmes politiques sont engagés au service des citoyens et au service de la recherche quotidienne au bénéfice de l'intérêt général. Un Commissaire européen se doit également de comprendre les problèmes soulevés et d'y apporter des solutions concrètes via des propositions soumises aux décideurs, d'une part les ministres, le Parlement des nations et des États, et d'autre part la Chambre des citoyens et le Parlement européen, qui joue un rôle de plus en plus important.

Voici quelques solutions concrètes que nous avons apportées pour relever deux défis : le

défi de la croissance et le défi de la régulation, qui comprend la mise en œuvre de la transparence et de la morale pour les services financiers. Il s'agit également de remettre l'économie réelle au service du progrès humain et de l'emploi. Dans ce cadre, nous ne pouvons nous permettre de distribuer de l'argent ; il reste peu de fonds dans le budget des États et des collectivités locales, ainsi que dans le budget européen. Quelle que soit leur appartenance politique, les pouvoirs publics doivent assurer une gestion plus responsable, mais encore faut-il mieux utiliser les fonds disponibles en privilégiant les investissements dédiés à l'avenir, à savoir pour l'éducation, la recherche, la formation et la compétitivité des entreprises et des territoires. Parmi les moteurs traditionnels de la croissance, les exportations progressent de manière très limitée. Les investissements des entreprises sont en réduction. Il reste finalement le moteur de la consommation qui a fréquemment permis de tirer, notamment en France, la croissance vers le haut.

Il ne faut pas adopter, face à cette situation, une attitude fataliste, mais au contraire faire preuve de volontarisme. Pour sortir du cercle vicieux de la crise, nous avons besoin d'une consommation qui fonctionne mieux. C'est pourquoi il est essentiel que les consommateurs retrouvent la confiance.

Tel est le contexte dans lequel nous sommes. Il nous faut donc émettre des propositions utiles et recueillir le soutien et l'opinion du Parlement européen et des ministres.

En matière de consommation, l'Europe ne dispose pas de tous les leviers ; elle doit respecter les compétences des États membres, conformément au principe de subsidiarité. La Commission européenne doit veiller au bon fonctionnement du grand marché, soit un marché composé de 500 millions de consommateurs qui sont, avant tout, des citoyens, et de 22 millions d'entreprises. À mon sens, les consommateurs sont au cœur de ce grand marché et doivent, à ce titre, pouvoir consommer au-delà de leurs frontières nationales, tout en étant sûrs de la qualité des produits achetés et en disposant d'une protection à l'échelle européenne.

L'acte pour le marché unique, qui est un document que vous pouvez consulter sur le site de la Commission européenne, a fait l'objet d'un travail très sérieux d'une dizaine de Commissaires européens. Dans ce tableau, ont été identifiés 12 leviers de croissance parmi lesquels figurent naturellement la consommation et les consommateurs, ainsi que les services publics, la cohésion sociale, les marchés publics, l'innovation, la propriété intellectuelle et le rôle des petites et moyennes entreprises. Pour chacun de ces leviers, nous avons identifié une cinquantaine de propositions concrètes de lois européennes qui sont actuellement en cours de préparation ou qui ont déjà été soumises pour améliorer la vie des consommateurs et la capacité d'acheter en toute sécurité.

Dans ce cadre, je souhaiterais mettre en exergue quatre domaines pour lesquels l'Europe peut contribuer à l'objectif de confiance qu'il convient de retrouver vis-à-vis des consommateurs.

La qualité des produits

Nous assistons au développement très rapide de la contrefaçon en Europe. Le nombre de biens contrefaits saisis par les douanes a augmenté de 920 % entre 1999 et 2009. En l'occurrence, la contrefaçon ne se limite plus à certains biens comme les sacs ou les lunettes de soleil, mais s'étend à une grande partie des produits que nous achetons. Certains biens

contrefaits, tels que des médicaments, peuvent même représenter un danger pour la santé publique. Aussi, pour lutter contre ce fléau qui touche également beaucoup d'emplois, la Commission européenne a-t-elle proposé de renforcer le rôle de l'Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage, d'améliorer le cadre juridique des interventions de toutes les autorités et de créer de nouvelles mesures en matière de lutte contre le piratage, qui représente en 2008 un coût de près de 10 milliards d'euros et plus de 185 000 emplois au sein de l'Industrie européenne du disque, du film, de la télévision et du logiciel. Nous devons trouver, pour ce sujet extrêmement complexe, le bon équilibre entre les préoccupations des consommateurs et le droit des créateurs. En l'occurrence, je ne suis pas favorable à la pénalisation du piratage en ligne via des coupures d'accès à Internet, mais cela ne signifie pas que nous ne devons pas réagir. Il s'agit de protéger la création et les nombreux emplois qui s'y attachent. Nous avons besoin de mieux entendre la voix des consommateurs à ce sujet et c'est précisément l'objet de la consultation publique qui s'est tenue au cours des derniers mois. Nous en tiendrons compte dans les propositions que je présenterai dans ce cadre.

La fiabilité du commerce électronique

Le commerce électronique est un levier de compétitivité pour les entreprises, notamment pour les plus petites entreprises. Pour les consommateurs, il représente un gain de temps, un choix plus large, voire le moyen de lutter contre l'isolement. Aujourd'hui, il ne représente que 3 % ou 4 % du total des ventes en détail, mais le secteur contribue déjà fortement à la création d'emplois, soit 25 % des emplois créés depuis 2000 qui sont en lien avec Internet. Force est donc de souligner le potentiel considérable du commerce en ligne qui ne se développera que si les utilisateurs accordent leur confiance. Or ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Nous avons d'ailleurs lancé une consultation pour connaître les 20 sujets principaux de préoccupation des citoyens et des entreprises dans le cadre du marché unique. Ce document, intitulé Top 20 et consultable sur Internet, souligne les 20 points de blocage. Ainsi, la méfiance vis-à-vis d'achats en ligne dans d'autres États fait justement partie des préoccupations exprimées. Un consommateur français ne doit plus renoncer à un achat sur un site polonais ou anglais par crainte d'escroquerie ou en raison d'un problème de livraison. Nous examinerons cette question avec les États membres afin de faire respecter l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité ou sur le lieu de résidence. Nous développerons également des mesures législatives en matière de reconnaissance mutuelle de l'identification en ligne et de signature électronique.

La confiance envers les banques

Nous avons déjà proposé d'améliorer le système de garantie des dépôts à hauteur de 100 000 euros par déposant, et de mieux encadrer le crédit hypothécaire. Il convient, par ailleurs, de renforcer la transparence en matière de frais bancaires, qui ne sont pas toujours clairement identifiés. Enfin, nous avons proposé de garantir à tous l'accès à des services financiers de base, notamment l'accès à un compte bancaire à un coût abordable. Aujourd'hui, 30 millions d'adultes européens ne disposent toujours pas d'un compte bancaire de base, notamment en raison d'un refus des banques pour 6 ou 7 millions d'individus. Ceci n'est guère acceptable à mon sens. Outre ces propositions, nous avons souligné la nécessité d'une protection pour les épargnants et les déposants. C'est dans le cadre de l'agenda de régulation, qui est d'ailleurs beaucoup plus vaste, que j'ai émis cette suggestion.

La résolution des litiges

Un travail est actuellement mené dans l'objectif de faciliter les modes alternatifs dédiés au règlement des conflits pour l'assistance, en cas de plainte, notamment au travers des centres

européens des consommateurs. Nous avons également engagé une vaste consultation au sujet des actions de groupe, afin de dégager un certain nombre de propositions.

Toutes ces mesures doivent contribuer à renforcer la confiance des consommateurs dans le cadre du marché unique afin d'être à même de relancer la croissance. L'ambition porte, à long terme, sur la réconciliation du grand marché, qui représente l'espace économique et social de vie en commun, avec les consommateurs, les citoyens et les petites et moyennes entreprises. Il s'agira également de retrouver le fondement de ce grand marché.

L'acte pour le marché unique constitue finalement un processus de participation. À Bruxelles, nous n'avons pas la science infuse ; nous avons besoin d'entendre des critiques constructives, des propositions et des idées, afin de vérifier et d'ajuster un certain nombre de propositions. C'est pourquoi les associations de consommateurs en Europe tiennent un rôle fondamental. Les mesures que nous avons préparées sont ainsi ouvertes à la discussion. L'UFC-Que Choisir est membre du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), avec qui je travaille en bonne intelligence et qui est en capacité de défendre les intérêts des consommateurs au niveau européen. Je vous encourage donc à vous exprimer dans le cadre des consultations publiques qui ne sont jamais artificielles. Celles-ci contribuent, en l'occurrence, à la démarche de relance du marché intérieur. D'ailleurs, une semaine de débats publics est prévue au cours du mois de novembre en faveur de la nouvelle croissance à partir du marché unique. Je me réjouirai donc de la participation de votre association.

Je vous remercie de votre attention.

ATELIER 3

La législation existante est-elle encore adaptée ?

Présidé par Jean-Luc WARSMANN

Député des Ardennes et président de la Commission des lois

■ **Olivier de LAGARDE** • La précédente allocution constitue une excellente introduction au troisième atelier qui soulèvera sans doute quelques pistes de réflexion.

Assistent à cet atelier :

- Monique GOYENS, directrice générale du Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), qui représente 42 associations en Europe, dont l'UFC-Que Choisir ;
- François MOMBOISSE, président de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance et vice-président du Conseil national du numérique ;
- Gilles PAISANT, professeur de droit à l'université de Savoie et spécialiste du droit de la consommation ;
- Robert ROCHEFORT, économiste, sociologue, ancien directeur du Credoc, député européen et rapporteur du groupe de travail au Parlement européen sur la directive Droit de la consommation.

Enfin, Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes et président de la Commission des lois, présidera cet atelier.

Force est de rappeler, pour le bon fonctionnement de l'atelier, que chaque intervenant disposera d'un temps de présentation d'une dizaine de minutes, afin de permettre ensuite d'entendre d'éventuelles questions. Pour les intervenants non francophones, un système de traduction simultanée a été mis en place. Je vous demanderai de poser des questions relativement courtes afin d'entendre autant d'interrogations que possible le cas échéant.

■ **Jean-Luc WARSMANN** • En préambule, force est de rappeler l'évolution significative de la législation. Sous la précédente législature, ont été publiées différentes lois :

- la loi du 1^{er} août 2003, qui a créé la procédure de rétablissement personnel ;
- la loi du 21 juin 2004 sur le commerce électronique ;
- la loi du 28 janvier 2005 visant à conforter la confiance et la protection du consommateur conformément aux propositions formulées par Luc Chatel.

Sous cette législature, il est à noter :

- la loi du 3 janvier 2008 (dite « loi Chatel ») pour le développement de la concurrence au service des consommateurs, qui a notamment transposé la directive du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales ;
- la loi de modernisation de l'économie en 2008, qui a renforcé la portée des dispositions sur les pratiques commerciales déloyales et les clauses abusives ;
- la loi du 1^{er} juillet 2010 sur le crédit à la consommation ;
- la loi du 17 mai 2011 sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit, comprenant des dispositions sur les pratiques commerciales déloyales ;
- le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, adopté au début du mois d'octobre par l'Assemblée nationale et désormais soumis au Sénat.

Ce préambule étant rappelé, l'objet du présent atelier consistera à porter un regard critique

sur l'ensemble de ces dispositions. Ces réformes ont-elles conduit à complexifier le droit ? Assistons-nous à un empilement ou à une dispersion des textes ? Faut-il procéder à une simplification ou à une homogénéisation des textes pour instaurer une vision d'ensemble ? Nous évoquerons, à ce titre, la problématique de la refonte du code de la consommation. Je rappelle que ce projet, initié en 2007 et mené sous l'égide de la Commission supérieure de codification, requiert, en raison du retard significatif qui a été pris, l'adoption d'une nouvelle habilitation autorisant le gouvernement à y procéder par voie d'ordonnance.

Par ailleurs, ces réformes ont-elles permis d'atteindre les objectifs fixés ? Sont-elles suffisantes ? Le point d'équilibre a-t-il été trouvé ? François MOMBOISSE apportera des réponses en s'appuyant sur l'exemple des secteurs qu'il connaît particulièrement, le commerce électronique et la vente à distance.

Enfin, nous sommes confrontés à la problématique majeure d'harmonisation européenne, présentée en préambule par Michel BARNIER. Depuis près de 30 ans, la protection des consommateurs présente une forte dimension européenne. Peuvent être citées, à titre d'exemple, les directives sur la publicité trompeuse (1984), sur la publicité comparative (1997), sur les clauses abusives (1993), sur la vente et les garanties des biens de consommation (1999) et sur les pratiques commerciales déloyales (2005). Le grand chantier qui vient de se clore est la proposition de directive relative au droit des consommateurs. Ce texte a suscité bon nombre de réserves avant d'être remanié et approuvé par le Parlement et par le Conseil. Il devrait être publié prochainement au Journal officiel de l'Union européenne. Cet atelier devra également aborder ce point afin de savoir si le compromis est satisfaisant. Les présentations de Monique GOYENS, d'une part, et de Robert ROCHEFORT, d'autre part, seront éclairantes à ce sujet.

Le tour de table et les éventuelles questions que vous soulèverez permettront d'engager un échange approfondi sur l'état actuel de la législation en France.

■ **Olivier de LAGARDE** • Est-il, à votre sens, nécessaire de mettre en place une nouvelle codification du droit de la consommation ?

La nécessité d'une nouvelle codification et d'une simplification du droit de la consommation

Gilles PAISANT Professeur de droit à l'université de Savoie et spécialiste du droit de la consommation

■ **Gilles PAISANT** • Cette recodification-simplification me semble effectivement nécessaire, mais je ne limiterai pas mon propos à la loi française, qui ne peut être dissociée des normes communautaires de protection des consommateurs. Je tiens d'abord à remercier l'UFC-Que Choisir pour cette excellente initiative, qui permet de croiser les points de vue et d'enrichir la réflexion. Dans ce cadre, j'évoquerai, en premier lieu, la nécessaire recodifica-

tion du code de la consommation et, en second lieu, l'absence de nécessité, pour ne pas dire « l'inopportunité », de l'harmonisation maximale en la matière.

Une recodification nécessaire du code de la consommation

Le code de la consommation, promulgué en 1993, a représenté un progrès considérable en matière de protection des consommateurs. Ce fut une œuvre pédagogique tout à fait pertinente ; elle a permis de rassembler dans un même instrument des normes dispersées et souvent méconnues. Cet exemple a finalement été suivi par différents pays en Europe : Roumanie (2004), Italie (2005), Luxembourg (2011). Ce code n'est toutefois pas l'expression d'un droit nouveau, mais celle d'un droit existant rassemblé et ordonné.

Aujourd'hui, compte tenu de la succession des réformes législatives intervenues depuis 1993 en matière de protection des consommateurs, ce code a mal vieilli tant dans la forme que dans le fond. Dans la forme, c'est sa structure même qui est devenue inadaptée. Par exemple, au titre des pratiques commerciales, un problème de cohérence est posé entre deux chapitres. Un premier chapitre porte sur les pratiques réglementées, tandis que le second présente les pratiques illicites. On voit bien là l'expression d'une distinction. Mais le premier chapitre porte notamment sur les pratiques commerciales trompeuses qui sont clairement interdites, donc illicites ! Par ailleurs, pour l'anecdote, on ne voit pas très bien ce que vient faire l'article L.121-80, sur l'appellation de boulanger, dans le livre du code sur l'information des consommateurs et la formation des contrats. Bien d'autres exemples pourraient être cités. C'est pourquoi j'estime que cette structure devrait être rapidement revue et modernisée par la Commission supérieure de codification. Pour autant, le travail de rénovation ne doit pas se limiter au niveau formel ; le fond mérite également un gros effort de mise en cohérence.

Certes, cet exercice n'est pas simple, mais il convient de rappeler que, si l'objectif premier du code consistait à regrouper dans un même outil l'ensemble des normes de protection des consommateurs, au fil des ans, cet objectif a été totalement oublié.

Une des plus belles illustrations de ce phénomène réside précisément dans l'actuel projet de loi ayant pour objectif de renforcer les droits, la protection et l'information des consommateurs que l'Assemblée nationale a voté le 11 octobre 2011. Ce texte réforme partiellement, naturellement, le code de la consommation. Mais la réforme portera sur un total de 15 codes, y compris le code de la route !... Aujourd'hui, par conséquent, on voit bien que les normes de protection des consommateurs sont à nouveau totalement dispersées et que cette dispersion nuit à leur connaissance et à leur bonne application.

Une réflexion devrait donc être rapidement engagée sur le contenu du code de la consommation. Qu'est-ce que le droit de la consommation ? Quel en est le contenu et quelles en sont les frontières ? À mon sens, ce travail de réflexion et de reconstruction ne peut être accompli par une Commission administrative. Il serait urgent de reprendre l'initiative qui avait été lancée dans les années 1980 sur l'expression d'un nouveau droit de la consommation qui ne se contente pas de rassembler des dispositions existantes, mais qui les rénove complètement. Ce travail est naturellement beaucoup plus ambitieux, mais il serait vraiment utile. De plus, si l'on veut que notre code continue de servir d'exemple à l'étranger, il convient de le reprendre sans tarder. À cette occasion, il faudrait en profiter pour simplifier le dispositif actuel qui devient de plus en plus complexe, au point que même les spécialistes du droit de la consommation ne peuvent aujourd'hui prétendre en connaître toutes les arcanes. Cette

connaissance est rendue d'autant plus difficile que le législateur aime s'attarder sur les détails et les cas particuliers. Pour qu'une législation soit durable et comprise, il faut qu'elle conserve un certain degré de généralité. On ne peut décemment pas se fixer pour but de tout prévoir et de tout réglementer. Une telle mission serait aussi vaine qu'irréalisable. Par exemple, le code civil, qui date de 1804, ne s'inscrit pas dans un tel niveau de détail ; il a fait confiance aux juges et il leur ordonne même de se prononcer sur des points pour lesquels la loi est silencieuse. Ce code civil n'a pas si mal vieilli, finalement, spécialement si on le compare à notre code de la consommation encore jeune ! Si l'on veut que la loi soit plus stable, il convient de lui donner un niveau de généralité plus élevé.

Une harmonisation maximale « inopportune »

À titre personnel, je considère que l'harmonisation maximale, aujourd'hui mise en œuvre et que la Commission européenne cherche à imposer pour des raisons dogmatiques, n'est pas souhaitable. Elle est inopportune et injustifiée. En réalité, la Commission plaide la nécessité d'une harmonisation maximale pour les mêmes motifs que ceux qui avaient été invoqués autrefois en faveur d'une harmonisation minimale ! Comment peut-on justifier de la même manière une chose et son contraire ? Cette argumentation me laisse, par conséquent, pour le moins sceptique.

Je suis opposé à cette harmonisation maximale pour trois grandes raisons. En premier lieu, les traités sur le marché intérieur n'envisagent qu'un « rapprochement » des législations. Or ce rapprochement n'implique pas plus une démarche d'unification qu'une démarche d'uniformisation, ce à quoi tend l'harmonisation maximale. En second lieu, une telle harmonisation, faisant obstacle au maintien ou à l'adoption de normes nationales différentes, entraîne une perte du pouvoir d'initiative pour les législateurs nationaux. Or nous savons pertinemment que les pratiques commerciales évoluent en permanence, ce qui conduit à des adaptations législatives régulières pour assurer une protection effective des consommateurs. Souvenons-nous qu'il a fallu attendre plus de 20 ans avant de réviser la directive sur le crédit à la consommation. Une harmonisation maximale ne serait pas supportable dans ce contexte. Enfin, bien que se proposant d'accorder un niveau élevé de protection aux consommateurs, il s'avère que la norme communautaire peut leur être moins favorable que celles jusqu'alors nationalement applicables. Comment alors admettre de faire reculer les droits de millions de consommateurs au motif de leur accorder ce niveau élevé de protection ? C'est concrètement, juridiquement et politiquement inacceptable dans le contexte actuel de la globalisation, qui rend les consommateurs encore plus vulnérables.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Monsieur WARSMANN, pourriez-vous apporter des précisions sur la notion de boulanger dans le code de la consommation ?

■ **Jean-Luc WARSMANN** • Force est, en effet, de constater un problème de dégradation du droit français depuis un certain nombre d'années. La précision du droit français présente des avantages, car le renvoi systématique à la jurisprudence peut être considéré comme un facteur d'instabilité juridique. Toutefois, nous sommes devenus la caricature du droit français. Depuis un certain nombre d'années, la qualité du droit a notamment été dégradée à l'occasion de la transposition souvent insatisfaisante des textes européens. En l'occurrence, la transposition d'une directive européenne implique d'adapter la législation française. La méthode que vous préconisez correspond justement à celle que nous avons commencé

à mettre en place. Lorsque l'on travaille sur un secteur, il faut reprendre le droit dans son ensemble, faire ressortir les éléments relevant du périmètre français et examiner les modifications jugées opportunes. Le système juridique que nous avons voté avait trouvé un point d'équilibre jusqu'à ce que l'on introduise un système comprenant des directives successives résultant de compromis différents. Nous sommes ainsi confrontés à une logique dite « de mille-feuille » qui génère une véritable perte de cohérence et une augmentation quantitative des normes de droit. Cela pose des problèmes, d'une part, aux administrations qui se fondent, en l'occurrence, sur le droit et, d'autre part, aux citoyens qui sont tenus de l'appliquer pour défendre leurs droits ou pour poursuivre leur activité. Nous avons développé une nouvelle méthode depuis cinq ans, mais cela requiert du temps. Je partage donc votre vœu pour qu'un travail de « repeignage » du droit français soit accompli dans chaque département ministériel, dans un souci de vision d'ensemble, de diminution du nombre de normes et de remise en cohérence. Il s'agit d'un enjeu de compétitivité et d'effectivité pour nos concitoyens qui doivent bénéficier d'un meilleur droit en matière de protection et de vie quotidienne.

■ **Olivier de LAGARDE** • Monsieur MOMBOISSE, la vente à distance prend une importance croissante chaque année, notamment grâce aux ventes sur Internet. La législation propre à ce secteur d'activité est-elle suffisante, ou faut-il l'adapter aux nouvelles données du commerce ?

La législation et la vente à distance

François MOMBOISSE Président de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance et vice-président du Conseil national du numérique

■ **François MOMBOISSE** • La législation est globalement satisfaisante, mais elle s'inscrit dans un secteur qui évolue très rapidement.

J'aborderai trois points : la vente à distance, un marché de 500 millions d'habitants et l'harmonisation.

En premier lieu, la vente à distance et l'e-commerce se portent bien dans tous les pays, mais de façon très variable d'un pays à l'autre. Comme l'a indiqué Michel BARNIER, l'e-commerce représente environ 3 % du commerce de détail européen, soit 30 millions de personnes en France qui effectuent leurs achats sur Internet en 2010 (+23 % par rapport à 2009) et qui en sont satisfaites à 98 %. Dans l'immense majorité des cas, les sites Internet accomplissent leur travail correctement. Ils savent pertinemment que, dans le cas contraire, la sanction serait immédiate car les consommateurs le feraient savoir, notamment sur les forums. En outre, le leader mondial de l'e-commerce, Amazon, place le niveau très haut en termes de satisfaction, de délais de livraison et de prix, ce qui oblige les concurrents à rester compétitifs.

L'e-commerce se traduit par une très grande disparité en fonction des pays à travers l'Europe. Par exemple, le pourcentage d'ordinateurs achetés sur Internet varie considérable-

ment : 1 sur 4 en Grande-Bretagne, 15 sur 100 en France et 1 sur 100 en Bulgarie. Aussi parler de « moyenne européenne » est-il peu pertinent dans ce cadre. Le taux d'internautes est extrêmement variable d'un pays à l'autre, avec en Europe du Nord un Internet plus développé pour de multiples raisons, dont celle que la Poste dans les pays du sud de l'Europe a été défaillante pendant très longtemps.

L'e-commerce fonctionne donc globalement bien, mais il existe, à mon sens, 27 marchés différents. Et une des raisons majeures qui expliquent la réticence du consommateur à acheter dans un autre pays est bien souvent et prosaïquement une raison linguistique. Or, dans la directive sur le droit des consommateurs, il n'est jamais fait référence à cette problématique, car si l'on admettait que les obstacles linguistiques expliquent le faible achat dans d'autres pays, c'est le principe même de l'harmonisation du droit de la consommation qui pourrait être remis en question.

■ **Robert ROCHEFORT** • Ce n'est pas exact. Cette notion figure bien dans la directive. Les consommateurs sont protégés par la loi Toubon qui impose à un site Internet de diffuser une traduction en français des conditions générales de vente et de toutes informations concernant les consommateurs.

■ **François MOMBOISSE** • La loi Toubon protège aujourd'hui les consommateurs français, mais elle va de facto disparaître, car l'obligation de s'exprimer en français sur les sites Internet ou au sein des services client ne figure pas dans la directive, qui est d'harmonisation maximale... Mais de toute façon, les consommateurs ne connaissent pas toujours les lois qui les protègent et ils n'ont bien souvent pas le temps de prendre connaissance des conditions générales de vente de chaque site. C'est pourquoi nous pensons que les changements dans le droit de la consommation doivent être maîtrisés et effectués en douceur.

Nous avons réussi à bloquer une mesure particulièrement dangereuse dans la directive, qui aurait consisté à obliger un site Internet d'un pays à livrer ses produits dans les 26 autres pays. Cette obligation peut paraître pertinente si l'on considère que le marché est global avec 500 millions de personnes en Europe. Or nous pensons que, dans la grande majorité des cas, les consommateurs raisonnent à l'échelle de leur pays.

En France, le marché français reste, quoi qu'il en soit, le marché de référence. Le droit de la consommation français représente un équilibre qui s'est construit progressivement, et il faut donc faire attention à ce que des changements apportés à l'échelle européenne par souci d'harmonisation ne viennent pas tout remettre en cause. Ainsi, par exemple, les loteries avec obligation d'achat étaient depuis très longtemps interdites en France, sauf pour l'État (Loterie nationale). Cette exception n'existe plus en vertu d'une jurisprudence de la Cour de Luxembourg, et ce type de loteries peut donc réapparaître. Je ne suis pas sûr que la protection du consommateur ait progressé.

En conclusion, l'e-commerce fonctionne plutôt bien et s'inscrit dans une dynamique positive. Les consommateurs favorisent ce secteur qui offre des prix attractifs et, de fait, un meilleur pouvoir d'achat. Il convient donc de l'accompagner au travers de lois et d'un échange équilibré entre les consommateurs, les professionnels, les législateurs et la DGCCRF qui est chargée de l'architecture générale. Les changements violents ne sont pas nécessaires. C'est

un secteur qui n'est pas demandeur de subventions ou d'aides financières, mais qui requiert une évolution progressive de l'environnement, notamment avec l'aide de la corégulation et de lois diverses.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Madame GOYENS, comment devons-nous agir pour mieux protéger les consommateurs en Europe ? L'harmonisation constitue-t-elle finalement une solution pour y parvenir ?

La nouvelle approche de la Commission européenne en matière de protection des consommateurs

Monique GOYENS Directrice générale du Bureau européen des unions de consommateurs

■ **Monique GOYENS** • Bonjour à tous. Je vous remercie pour cette invitation et suis honorée de pouvoir participer à cet atelier. Je tiens à vous faire part, dans une perspective consumériste européenne, d'une nouvelle inquiétude qui est exprimée quant à l'harmonisation européenne et qui est liée à l'émergence d'une nouvelle approche, formulée par la Commission européenne : l'instrument optionnel.

En effet, la Commission européenne vient de publier, il y a quelques semaines, un projet de règlement sur le droit commun des contrats de vente qui permet à des parties, dans le cadre d'un contrat de consommation en ligne et transfrontière, de mettre en veilleuse les systèmes juridiques nationaux et d'appliquer un régime juridique optionnel.

Il s'agit, en l'occurrence, d'éliminer les entraves pour les commerces transfrontaliers en dispensant les commerçants de se conformer à 27 régimes juridiques nationaux différents lorsqu'ils offrent leurs biens et leurs services en Europe. La Commission estime qu'une telle simplification permettrait aux consommateurs de disposer d'un choix de produits beaucoup plus important.

Face à cet instrument et à l'objectif annoncé, de vives critiques sont formulées, dont les quatre points suivants.

La Commission européenne déclare vouloir encourager le commerce transfrontière en proposant un régime optionnel aux consommateurs. J'estime cette approche peu pertinente, car cela s'assimilerait à tuer un moustique avec un bazooka. Ainsi, on n'est pas sûr d'avoir tué le moustique, mais on a causé beaucoup de torts. En effet, le véritable problème sous-tendu par le commerce transfrontière porte sur le manque d'harmonisation de la TVA, la langue, ainsi que les problèmes d'ordre logistique et administratif. Le consommateur ne s'interroge pas sur le droit applicable. D'ailleurs, tous les contrats de consommation qui sont conclus avec Amazon, par exemple, sont soumis au droit luxembourgeois. Personne ne semble le savoir et cela n'a pourtant posé aucun problème dans le cadre des contrats

conclus jusqu'à présent. Le principal problème réside dans la méfiance ressentie par les consommateurs, notamment en termes de droit existant en cas d'anomalie. Le consommateur ignore s'il est possible d'appliquer dans une situation transfrontière les dispositions de règlement des litiges dont il a connaissance dans son pays. La Commission n'aborde pas cette problématique, mais évoque un problème marginal, qui n'est pas soulevé par le secteur ou les consommateurs. En l'occurrence, le mouvement consommateur européen s'est prononcé contre le projet de règlement. Cette position est partagée par l'association européenne des petites et moyennes entreprises, ce qui témoigne d'un malaise profond. Il en est de même pour l'association européenne de l'industrie, à savoir le MEDEF européen, qui a également critiqué ce projet. Il faudrait, par conséquent, que la Commission européenne s'interroge sur la légitimité de son projet, au regard de la position des trois parties prenantes principales concernées.

Par ailleurs, nous sommes aujourd'hui présents pour fêter les 60 ans de l'UFC-Que Choisir et les acquis du mouvement consumériste, notamment le droit de la consommation et sa codification progressive et réactualisée. Néanmoins, l'analyse de l'instrument optionnel suscite un sentiment de deuil, dans la mesure où il représente un déni des acquis du consumérisme depuis 60 ans. Son postulat se fonde sur un commun accord entre les parties contractantes, consommateurs et professionnels, à propos de l'instrument optionnel choisi pour régir leur contrat. Nous savons pourtant tous que les contrats de consommation se distinguent par leur caractère d'adhésion. Il appartient au professionnel de décider et au consommateur d'adhérer ou non à la proposition formulée. Avec l'instrument optionnel, le professionnel décidera d'accorder ou non cette possibilité au consommateur. Si le consommateur refuse de souscrire à ce régime, il n'aura pas accès aux offres de ce professionnel.

Pour simplifier le droit de la consommation, il faudra ne plus envisager l'instrument optionnel qui complexifie davantage ce droit. Il ne s'agit pas d'un instrument d'harmonisation, qu'elle soit minimale ou maximale, mais d'un instrument d'harmonisation optionnelle. Les professionnels décideront, dans ce cadre, d'appliquer ou non le droit national. Comment un consommateur pourrait-il connaître, le cas échéant, les dispositions en vigueur ? En outre, le projet de règlement, dans sa version actuelle, prévoit la possibilité pour les États membres d'étendre le champ d'application aux contrats nationaux. Certains États membres pourront donc décider d'appliquer le régime optionnel tant pour les contrats en ligne transfrontières que pour les contrats en ligne nationaux.

Enfin, j'attire votre attention sur le nombre croissant d'instruments dont disposent, depuis le traité de Lisbonne, les Parlements nationaux, dans l'objectif de participer à l'édification de la législation européenne. Votre Assemblée nationale a, en l'occurrence, utilisé ce pouvoir lors de la préparation de la directive relative au droit des consommateurs, en coopération étroite avec le Parlement européen et avec la Commission Marché intérieur et protection des consommateurs, dont monsieur ROCHEFORT est un membre éminent. L'Assemblée nationale, qui s'est prononcée en défaveur de l'harmonisation maximale, a influencé significativement les législateurs européens, le Conseil et la Commission, qui ont fini par accepter de modifier cette proposition. Il est donc essentiel que l'Assemblée nationale porte une attention particulière à cet instrument optionnel et au projet de règlement, pour alerter le législateur européen sur les dommages collatéraux qu'impliquerait un tel projet pour le droit de la consommation et pour tous les consommateurs européens. Nous comptons sur l'Assemblée nationale française pour freiner cette approche tout à fait irréaliste.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Je cède la parole à Robert ROCHEFORT.

Le droit de la consommation doit-il rester un droit spécifique ou être assimilé au droit des contrats ?

Robert ROCHEFORT Économiste, sociologue, ancien directeur du Credoc, député européen et rapporteur du groupe de travail au Parlement européen sur la directive Droit de la consommation

■ **Robert ROCHEFORT** • En préambule, je me réjouis d'assister à ce colloque. Malgré les interrogations soulevées, il convient de mettre en exergue les instruments en préparation. Il nous appartient certes de défendre les consommateurs, mais il est également nécessaire de soutenir la croissance économique. De surcroît, nous sommes tous convaincus de l'évolution de la consommation à une vitesse considérable et de la poursuite de cette tendance au cours des 10 ou 20 prochaines années.

Dans le cadre de la préparation de lois, nous avons le devoir de nous projeter dans l'avenir. Une loi qui consisterait à régler les problèmes survenus au cours des 10 dernières années est certes bénéfique, mais il est fondamental d'établir des lois qui répondent à des projections sur la consommation à court, moyen ou long terme. C'est pourquoi je me suis toujours battu au sein du Parlement européen à propos de la directive Droit des consommateurs, en insistant sur l'examen particulier de la vente à distance qui représente incontestablement l'avenir. Vous pourrez, de surcroît, observer dans 5 ou 10 ans l'importance des achats transfrontaliers. Aussi l'idée fondée sur 27 marchés distincts n'est-elle plus pertinente. Par exemple, je vois déjà des jeunes consulter des sites étrangers pour trouver des tarifs plus avantageux. Cette tendance devrait se développer progressivement. Même si nous n'avons pas à la juger, j'estime que cette tendance est positive. Le développement des perspectives de marché entre différents pays est un élément tout à fait significatif.

Par ailleurs, je partage complètement la position de madame GOYENS quant au projet évoqué, plus communément appelé « le 28^e régime ». Ainsi, on va inventer un État qui n'existe pas, dans le clouding, et qui disposera d'un système de droit spécifique. Si l'on est en désaccord avec le système de droit actuel, il suffira d'invoquer ce droit spécifique, sous prétexte de ne plus avoir à harmoniser les systèmes. Des débats sont menés au sein du Parlement européen et des institutions et ne se limitent pas à un simple affrontement entre différents groupes politiques ou différents États ; il fait également l'objet d'un affrontement entre différentes disciplines, comme les économistes contre les juristes. En l'occurrence, ce sont les juristes, en particulier la Commission juridique, qui défendent ce texte. Ces derniers considèrent que les personnes qui s'interrogent sur la problématique socioéconomique de la consommation ne sont pas des juristes, ce qui remet en question la pertinence du travail fourni. Forts de ce constat, les juristes estiment préférable qu'on leur laisse la possibilité d'inventer un système de droit parfait dans le cadre d'un État fictif. Je suis contre un système

de 28^e régime. De même, je suis opposé au principe consistant à souligner la nécessité de purger le droit de la consommation, au regard de son caractère hybride, dans le droit des contrats. Ceci ne correspondrait pas à la vie quotidienne du consommateur.

S'agissant de l'harmonisation, je précise que nous n'avons nullement établi une directive d'harmonisation maximale. De même, nous n'avons pas non plus établi un texte d'harmonisation minimale. En réalité, le texte portait sur une harmonisation de niveau ciblé. Certains éléments méritent, à notre sens, une harmonisation maximale, tandis que d'autres ne requièrent pas une telle mesure. Nous avons émis cette proposition dans la mesure où nous considérons que la protection du consommateur implique l'uniformité des droits en termes d'achat en ligne quelle que soit la nationalité du site visité. C'est, par exemple, le cas des informations précontractuelles, qui sont requises pour tout achat sur Internet : les coordonnées du site doivent être mentionnées. Nous avons, en outre, imposé le double clic pour éviter toute erreur de validation de commande, ainsi qu'un délai de rétractation de 14 jours. Ce délai est certes supérieur au délai initial, soit 8 jours, mais nous avons considéré qu'il s'agissait d'un progrès pour le consommateur. Au titre de l'harmonisation maximale, il nous appartient de valider les domaines pour lesquels cela supposerait une rétrogradation du droit de la consommation. Nous ne connaissons pas, en tout état de cause, les 27 droits de la consommation de chaque pays. Pour autant, nous favorisons l'harmonisation maximale qui permet de lutter contre les rentes. Ainsi, les entreprises qui s'opposent à ce concept sont celles qui proposent des tarifications variant en fonction des pays. Par exemple, un DVD est moins cher à Bruxelles qu'en France. La langue ne constitue pas toujours un obstacle. 30 % des 500 millions de consommateurs européens vivent dans des zones frontalières. Beaucoup d'Allemands ou de Belges achètent régulièrement des produits en France. Nous devons accompagner ce mouvement sans pour autant nous inscrire dans une démarche ultralibérale. En outre, il convient de prendre en considération le soutien des PME. Certains chefs d'entreprise méconnaissent le droit dans ce cadre. Or c'est le droit du consommateur, dans le pays dans lequel il vit, qui doit s'appliquer. Il ne s'agit pas de se fonder sur un raisonnement idéologique quant au niveau de l'harmonisation, mais il convient d'adopter une position plus moderne pour la défense des consommateurs.

Enfin, Michel BARNIER est un excellent Commissaire européen. J'ai d'ailleurs appris qu'il s'était arrogé le portefeuille de la défense des consommateurs, alors que ce rôle a été attribué à une autre personne. Force est, en tout état de cause, de souligner ses propos au sujet de l'action de groupe. En l'occurrence, je préconise le développement d'actions de groupe au niveau européen. Cela fait partie des instruments dont nous devrions disposer afin de compléter le droit de la consommation, mais cela n'est pas le cas. J'ai été le rapporteur d'un texte sur les Alternative dispute resolution, c'est-à-dire la médiation. Ce dispositif est très bon, mais il faut savoir que le MEDEF et le gouvernement en France mettent en avant la médiation au titre des actions de groupe. Michel BARNIER a indiqué que des propositions seraient formulées au sujet des actions de groupe, mais cela ne fait pas partie des 12 chantiers prioritaires. Je le prends au mot et je vous invite à le relancer à ce sujet.

■ **Monique GOYENS** • Dans le cadre des problèmes concrets rencontrés par les consommateurs au niveau des contrats transfrontières, c'est la notion de distance qui est importante, et non la notion de passage de frontières.

Par ailleurs, le discours actuel de l'Europe se fonde sur deux mots clés : la croissance et

l'emploi. La politique de consommation est instrumentalisée pour contribuer à la croissance. Si l'on souhaite créer un marché unique du commerce en ligne digne de ses consommateurs, le but d'une politique de consommation doit rester distinct, plutôt que de servir de seul instrument de croissance.

■ **Gilles PAISANT** • Je tiens à préciser, au préalable, qu'il n'existe pas d'unanimité au sein du monde des juristes qui, par essence, sont habitués aux contradictions.

Je me réjouis naturellement que les enfants de monsieur ROCHEFORT cherchent sur Internet des sites pratiquant des prix moins onéreux. Ceci prouve que ce résultat peut tout à fait être obtenu sans l'harmonisation maximale, mais en vertu de l'harmonisation minimale actuelle.

■ **Robert ROCHEFORT** • Nous sommes confrontés à un fonctionnement dit « à l'aveugle », puisque ni les consommateurs ni le site ne connaissent les droits de l'autre partie. C'est en cas de litige que la problématique se pose.

■ **Monique GOYENS** • Il est peu probable que l'on puisse commander un produit sur un site étranger avec une carte de paiement française. Ceci s'inscrit dans le cadre de la politique d'entreprise afin de segmenter le marché et d'appliquer des tarifications différentes en fonction des États membres.

■ **Olivier de LAGARDE** • Ne serait-ce pas considéré comme un refus de vente ?

■ **Monique GOYENS** • Le refus de vente est une notion existant en France, et non dans les autres États.

■ **Gilles PAISANT** • Par ailleurs, j'observe que, pour justifier une tendance à l'harmonisation maximale, monsieur ROCHEFORT a choisi des arguments différents de ceux qui sont mis en avant par la Commission européenne. Pour celle-ci, c'est la différence de législation d'un pays à l'autre qui constituerait un obstacle vis-à-vis du commerce transfrontière, les consommateurs n'ayant pas confiance dans le marché par méconnaissance des droits du pays du professionnel. Soyons réalistes : les consommateurs ignorent bien souvent leurs droits dans leur propre pays, ce qui ne les empêche pas de consommer ! On ne peut démentement pas justifier l'harmonisation maximale de cette manière. En outre, c'est dans le cadre de l'harmonisation minimale que la vente à distance s'est développée. Les obstacles au commerce transfrontière doivent être recherchés ailleurs, notamment dans les problèmes linguistiques.

■ **François MOMBOISSE** • Je partage ces propos. Je maintiens que la raison n°1 du faible commerce transfrontalier est la barrière linguistique, et pas une non-harmonisation des délais de rétractation. On nous objecte que les entreprises voudraient protéger des

prix différents dans des pays différents. Mais les écarts de prix reflètent le plus souvent des niveaux de vie différents. Si tous les consommateurs des pays riches achetaient sur les sites Internet des pays pauvres, ce ne sont pas seulement les sites des pays riches qui feraient faillite, mais bien tout le commerce de ces pays. Car Internet permet de visualiser en un clin d'œil les écarts de niveau de vie entre les 27 pays. Par conséquent, nous estimions suffisant le socle d'harmonisation minimale. Si certaines mesures s'avéraient inadaptées, il suffirait de relever ce socle. Un carcan d'harmonisation maximale semble, en revanche, dangereux. Car s'il y a un problème dans l'un des 27 pays sur un sujet donné, le Parlement national ne pourra pas agir une fois la directive adoptée. Il faudrait une révision de directive, mais cette démarche ne peut être engagée que tous les cinq ans et requiert l'accord des 27 pays. Cet outil est donc trop rigide ; il est préférable de maintenir un socle d'harmonisation minimale, quitte à le relever.

■ **Robert ROCHEFORT** • Je me suis peut-être mal fait comprendre. Je ne suis pas un ayatollah de l'harmonisation maximale. J'ai, au contraire, insisté pour que cette harmonisation concerne aussi peu d'éléments que possible. La directive pour laquelle nous avons voté comporte énormément de dispositions relevant de l'harmonisation minimale. Seuls quelques éléments requièrent une harmonisation maximale. La plupart du temps, ces points correspondent à l'alignement sur le pays le plus protecteur. Par exemple, le délai de rétractation de 14 jours dans le cadre de la vente à distance était déjà appliqué dans un certain nombre d'États. En France, cela n'était pas le cas.

Par ailleurs, je vous invite à consulter certains sites étrangers. Certes, une traduction automatique est assurée, mais le résultat est épouvantable. La question linguistique doit être prise en compte. Le consommateur doit savoir que le site qui s'adresse à lui n'est pas français. Par le biais de l'harmonisation maximale, il pourra consulter un certain nombre d'informations sur les sites, y compris l'adresse physique. Les adolescents, et plus globalement les jeunes, s'inscrivent déjà dans cette logique et estiment ne pas avoir besoin du droit de la consommation. Après avoir longtemps étudié le consommateur en matière sociologique et économique, je sais pertinemment que, pour la majorité des consommateurs, la consommation est un long fleuve tranquille dans lequel tout va bien et la lecture des textes semble peu utile. C'est quand un sinistre survient que la problématique est soulevée. Il nous appartient donc d'anticiper cette question.

■ **Monique GOYENS** • Dans la perspective de protection des consommateurs et de promotion de leurs intérêts, le résultat final de la directive est vraiment très intéressant. Le Parlement européen a apporté une contribution significative dans l'amélioration du texte. Nous nous sommes battus avec lui pour retirer l'approche dogmatique tendant vers une harmonisation maximale. Nous avons adopté une approche distinguant les points pour lesquels une harmonisation maximale était possible. Une analyse beaucoup plus fine de chaque disposition a permis de souligner la pertinence de l'harmonisation maximale pour certains points, contrairement à d'autres domaines pour lesquels les marchés ne sont pas encore suffisamment matures.

Débat avec la salle

■ Sophie NERBONNE Directrice adjointe des affaires juridiques, internationales et de l'expertise, Commission nationale de l'informatique et des libertés

Je vous remercie de me laisser intervenir, car je pense que l'éclairage développé par la CNIL sur la révision du cadre juridique au titre de la protection des données personnelles rejoint tout à fait les problématiques qui ont été soulevées depuis ce matin. En l'occurrence, ont été évoqués les problèmes redoutables en matière de protection des données personnelles des consommateurs. Nous vivons dans une société numérique avec le développement d'Internet et l'harmonisation. Monsieur BAZOT a fait référence aux consommateurs pris au piège. Les informations sont parfois complètement illisibles. Nous sommes certainement très informés, mais pas mieux informés, et c'est dans ce cadre que la CNIL effectue un travail de pédagogie et de sensibilisation pour renforcer le droit des consommateurs. Force est de citer, à titre d'exemple, le travail engagé sur les cookies et la publicité ciblée. Une consultation publique se tient sur le cloud computing.

Pour en revenir au problème d'adéquation et d'adaptation des législations, en matière de protection des données personnelles, nous sommes engagés dans la révision de la directive européenne. D'ailleurs, c'est une révision générale qui a été lancée sur les cadres juridiques. Ceci nous inquiète quelque peu, dans la mesure où, même si l'objectif de simplification et d'harmonisation est légitime, il ne peut être atteint au détriment des droits des consommateurs. La perspective de mise en place d'un droit unique ou d'une autorité unique en matière de protection des données pose une difficulté. Nous souhaitons que prévale le critère de ciblage de l'entreprise vers le public visé.

Enfin, la CNIL s'est exprimée sur la question du registre des crédits depuis de très nombreuses années. En réalité, elle considère qu'un tel outil de fichage de 25 millions de personnes, pour une population de 800 000 personnes surendettées, est singulièrement disproportionné. La légitimité de cette mise en place relèverait de la responsabilité du législateur. La CNIL a donc réfuté cette légitimité, considérant que les sociétés privées n'étaient pas habilitées à le faire. Seul le législateur peut prendre cette décision.

■ Jacques ARTIÈRES Délégué général de l'Asseco CFTD

Depuis ce matin, vous présentez l'e-marché comme la solution émergente. Je vous rappelle néanmoins que, sur le territoire français, la couverture Internet ne concerne pas l'ensemble des ménages. Par ailleurs, il est fait référence à l'apparition des nouvelles technologies dans la grande distribution. J'attire votre attention sur le fait que 10 % de la population salariée est illettrée. Certes, il ne faut pas sous-estimer l'importance de ce marché, mais il ne faudrait pas qu'il se développe au détriment des personnes qui n'y ont pas accès. Il appartient au législateur, qu'il soit européen ou national, de prendre cela en considération.

■ François MOMBOISSE

Oui, vous avez raison, il ne faut pas oublier que de nombreux Français qui habitent en zones rurales sont encore peu ou mal connectés à Internet, ce qui est d'autant plus pénalisant que, justement dans les zones rurales, les offres commerciales sont peu nombreuses et l'e-commerce est une bonne solution.

En ce qui concerne le déploiement de la fibre optique, il est très demandé par les citoyens mais il faut garder en tête que son développement porte essentiellement sur la ville, et non sur les zones rurales. La fibre va bien souvent remplacer le haut débit, plutôt qu'apporter une

connexion à des gens qui n'en ont pas. Et comme il s'agit de l'aménagement du territoire, votre remarque est tout à fait légitime. Il appartient au législateur d'aider les consommateurs à appréhender les nouvelles technologies. En revanche, les jeunes, âgés de 15 à 30 ans, ont globalement bien assimilé ces nouvelles technologies, quel que soit leur milieu social.

■ Robert ROCHEFORT

Dans le cadre de ces nouvelles technologies, le smartphone représente l'e-commerce de l'avenir. S'agissant, par ailleurs, des consommateurs dits « fragiles », force est de souligner un certain malaise quant à la définition de cette notion. La fragilité semble toujours concerner les personnes seules, les personnes âgées et les personnes pauvres. Or on peut parfaitement être nanti et en bonne santé et, finalement, devenir, à un moment précis, un consommateur fragile. Une personne qui, par exemple, perd son emploi ou divorce peut adopter un comportement irresponsable en matière de consommation. Enfin, nous avons voté un rapport il y a quelques semaines, mais nous avons attiré l'attention sur le mélange dans les réseaux sociaux entre le commercial et le non-commercial. Ce phénomène, qualifié de « publicité dissimulée », nous préoccupe beaucoup, dans la mesure où il s'observe de plus en plus, y compris par e-mail.

■ Jean-Jacques NEYHOUSER Agent de la DGCCRF et secrétaire national Indecosa-CGT

Je souhaiterais m'adresser, en priorité, au législateur national, voire au législateur européen, car je travaille dans un service qui a été durement impacté par les réformes publiées et, plus précisément, qui a quasiment détruit la seule direction en mesure de protéger efficacement les consommateurs français.

Je m'interroge sur l'intitulé de l'atelier : « Est-ce que la législation existante est encore adaptée ? » En réalité, je me demanderai si la législation est adaptée, tout simplement. Pour demander si elle est « encore » adaptée, il aurait fallu qu'elle le soit au préalable.

Est-il envisagé le rétablissement d'un véritable service de protection des consommateurs, d'abord au niveau national, puis éventuellement au niveau européen ? J'ai bien compris que la législation européenne prenait une importance croissante vis-à-vis du droit interne. Il faudrait, par conséquent, envisager la mise en place d'un service de protection économique des consommateurs au niveau européen.

■ Jean-Luc WARSMANN

Je suis intervenu avec beaucoup d'humilité. Je ne prétends pas que l'état du droit actuel est idéal. Il en est de même pour le droit de la consommation, qui n'est pas suffisamment adapté. J'ai même indiqué qu'il avait besoin d'être réactualisé et remis en cohérence.

S'agissant de la révision générale des politiques publiques, ce sujet est complexe. Un travail, mené de manière transpartisane, sera rendu le 1^{er} décembre 2011. Celui-ci a pour objet l'évaluation des politiques publiques, ainsi que la RGPP. Pour autant, le budget 2012, tel qu'il est envisagé, comprend un blocage des salaires de fonctionnaires, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le blocage des dotations des collectivités locales, la réforme des retraites et deux plans de rigueur. Ce budget prévoit 80 milliards d'euros d'économies au niveau de l'État et 20 milliards pour la Sécurité sociale, soit 100 milliards d'euros au total. À titre d'exemple, augmenter d'un point la CSG implique la baisse des revenus de tous les Français d'un point ; un point de CSG équivaut à 12 milliards d'euros de recettes nouvelles. Aussi, le niveau actuel de fonctionnement de la sphère publique et sociale en France dépasse le niveau des recettes d'un montant équivalent à 8 % des revenus de tous les Français. Une telle situation ne peut perdurer et il faut en tenir compte. Les mesures que j'ai citées n'incluent aucune promesse nouvelle ; elles sont simplement censées assurer le maintien du fonctionnement actuel.

■ **Olivier de LAGARDE** • Compte tenu du nombre de demandes d'intervention, je propose d'écouter l'ensemble des questions avant d'y apporter des réponses.

■ **Chantal JANNET Familles Rurales** • Monsieur ROCHEFORT, vous avez indiqué à plusieurs reprises que certains produits étaient moins onéreux à Bruxelles qu'à Paris. En réalité, cet écart se justifie par la rémunération dédiée à la copie privée. Il me semble donc délicat d'inciter les jeunes à effectuer leurs achats à Bruxelles pour éviter de payer cette rémunération qui permet d'aider les auteurs-compositeurs, notamment. Peut-être cette mesure pourrait-elle être étendue au niveau européen.

■ **André ROULLEAUX DUGAGE Avocat au Barreau de Paris, élu municipal et membre du Mouvement démocrate** • N'existe-t-il pas finalement une crise du droit de la consommation, sachant que beaucoup de publicités affichées comprennent des informations en petits caractères ? Par ailleurs, l'analyse de la réglementation des clauses abusives sous-tend le manque d'efficacité du droit. Celui-ci semble beaucoup trop complexe à mettre en œuvre alors qu'il était censé être aussi simple que possible pour gagner en efficacité.

■ **Bernard SCHAUDEL Administrateur délégué de l'Association française des usagers des banques** • S'agissant du secteur bancaire, force est de s'interroger sur le bilan de la loi du 1^{er} juillet 2010. En l'occurrence, nous nous préoccupons de la montée en puissance des cartes bancaires à double action, qui permettent également de souscrire une option de crédit. Le législateur a permis la commercialisation de ces cartes, tout en insistant sur le caractère prioritaire du paiement comptant. Le paiement à crédit reste néanmoins une option fréquemment choisie. La loi devrait, à mon sens, être modifiée sur ce point.

Par ailleurs, la réforme a complètement occulté les paiements à tempérament qui attirent les crédits revolving. Il est fréquent que, dans le cadre d'un achat, on vous propose un report de paiement gratuit de trois mois, par exemple. Or le contrat que vous signez à ce titre ne correspond pas à un crédit gratuit, mais à un crédit renouvelable. Aussi une personne qui n'aura pu finalement s'acquitter de ce paiement au-delà du délai accordé se retrouvera-t-elle dans la spirale infernale de l'incapacité de paiement, voire du surendettement. Ces deux points ne sont pas traités par la loi. Il serait donc important d'en tenir compte pour l'améliorer dans ce sens et diminuer le nombre de personnes en difficulté.

■ **Un participant** • En matière juridique, toutes les spécificités ont besoin d'être renforcées au niveau global pour assurer au droit toute sa plénitude. Or le consommateur est d'abord un citoyen et un homme. Il existe une charte européenne des Droits fondamentaux de l'homme qui devait, en principe, être incluse dans la Constitution européenne. Pourtant, cela n'a pas été suivi et l'État l'a adossée avec un caractère non contraignant. Si les Droits de l'Homme sont bafoués, comment le droit des consommateurs pourrait-il être respecté ?

■ **François MOMBOISSE** • L'écart de taxation sur les disques durs vierges entre la France et les pays voisins est phénoménal. En l'occurrence, le prix de la taxe en France est supérieur au prix du disque dur vierge en Grande-Bretagne.

■ **Olivier de LAGARDE** • La TVA est-elle unifiée partout ?

■ **François MOMBOISSE** • Non.

■ **Gilles PAISANT** • S'agissant des clauses abusives, la législation existe depuis 1978.

Celle-ci a été sensiblement améliorée au fil du temps, notamment à l'occasion de la transposition de la directive de 1993 et, ensuite, par le décret du 18 mars 2009. Nous disposons d'instruments juridiques qui sont a priori adaptés pour lutter contre les clauses abusives mais, dans la pratique, les clauses abusives sont toujours aussi florissantes. Ceci s'explique, d'une part, par le comportement des consommateurs qui croient fondamentalement ce qui est écrit sur le document contractuel pré-imprimé qu'ils ont signé. Ce n'est qu'en cas de problème qu'un consommateur lira intégralement un contrat. Pour autant, il ignore si les clauses qu'il lit présentent un caractère abusif ou illicite. D'autre part, il faut considérer le comportement des professionnels qui ne sont pas vraiment innocents et qui savent pertinemment que certaines de leurs clauses sont abusives au regard de la législation actuelle. Ces clauses sont maintenues car, pour eux, elles présentent un intérêt économique. Comment la sanction, consistant à effacer une clause du contrat à raison de son caractère abusif, pourrait-elle être dissuasive à leur égard ? Ce n'est pas l'annulation d'une clause, dans un litige individuel avec un consommateur, qui conduira le professionnel à modifier sa conduite. Compte tenu de l'autorité relative de la chose jugée, il n'est pas tenu de modifier son modèle de contrat. Il n'existe, en réalité, aucune véritable sanction économique pour le professionnel. Or, pour éradiquer les clauses abusives, il faudrait mettre en place une telle sanction, afin que le professionnel n'ait plus intérêt à insérer ces mauvaises clauses dans ses contrats. À ce titre, il conviendrait de réfléchir à l'instauration d'un système de dommages et intérêts punitifs dans ce genre de situation. En revanche, je ne suis pas favorable à la pénalisation du droit contractuel de la consommation.

■ **Robert ROCHEFORT** • Je reconnais la question de la rémunération pour copies privées, mais il convient de protéger le consommateur du système de rentes. Par ailleurs, je rappelle, s'agissant du crédit à la consommation, que la loi est une transposition d'une directive européenne qui a tout de même permis d'améliorer la situation en France. Certes, cela soulève des difficultés, mais je considère que nous revenons de loin quant à des pratiques trop systématiques dans le cadre des crédits renouvelables.

Enfin, vous avez fait référence aux précisions inscrites dans certaines publicités en très petits caractères. Il faut préciser que ces écrits doivent être formulés de manière claire et lisible. Ainsi, les tribunaux doivent tenir leur rôle pour faire respecter cette nécessité. Dans le cadre de la banque à distance, nous avons demandé que le récapitulatif figure sur une page unique et de manière extrêmement lisible. Cela relève, à mon sens, plus du règlement que de la loi.

■ **François MOMBOISSE** • En ce qui concerne les publicités en très petits caractères, on peut effectivement s'interroger sur l'utilité de certains « pavés publicitaires » très longs et difficiles à lire, dont nous savons tous que les consommateurs ne les lisent pas.

En ce qui concerne le crédit à la consommation, c'est un sujet délicat. Il faut d'abord rappeler que la plupart des accidents de crédit concernent des personnes qui étaient en état de rembourser à l'origine, et ont été victimes d'un accident de la vie (chômage, divorce...) qui les empêche de rembourser. La création d'un fichier positif serait donc une bonne chose, en permettant aux distributeurs d'avoir une alerte sur les foyers déjà très endettés, mais ce ne serait certainement pas une solution miracle.

■ **Monique GOYENS** • Pour conclure cet atelier, je retiendrai la situation de crise dans laquelle se trouve la politique de consommation. Le droit de la consommation semble quelque peu désuet et peu adapté aux réalités. Les mécanismes mis en place manquent d'efficacité. Cette crise résulte également de l'absence de moyens alloués au titre de la mise en appli-

cation de cette politique. Cette situation se traduit dans de très nombreux États membres. On considère de plus en plus que la politique de consommation est un luxe dont il faut se séparer lors d'une crise économique. Les discours politiques placent pourtant au centre du marché la promotion des intérêts des consommateurs. Cette position est donc biaisée car, si l'on veut promouvoir le rôle du consommateur sur le marché, il est nécessaire de renforcer sa protection. Il faut, en outre, réviser le droit de la consommation d'une façon intégrée entre la France et le législateur européen, mais surtout à l'aide d'une approche pragmatique qui tienne compte des capacités d'absorption par le consommateur des règles qui le protègent et des capacités de mise en œuvre par ceux qui sont appelés à appliquer le droit.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie pour la tenue de cet atelier passionnant.

ATELIER 4

Comment renforcer l'effectivité du droit ?

Présidé par Richard YUNG

Sénateur représentant les Français établis hors de France
et coauteur du rapport d'information sur l'action de groupe

■ **Olivier de LAGARDE** • Ce dernier atelier permettra d'évoquer la réforme du consumérisme français, ainsi que la prévention des litiges, la médiation et l'action de groupe.

Cet atelier est présidé par Richard YUNG, sénateur et auteur de la proposition de loi sur l'instauration d'actions de groupe. Les intervenants sont :

- Gérard ORSINI, avocat et président de la Commission juridique et fiscale de la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises ;
- Jérôme FRANCK, avocat au Barreau de Paris et notamment de l'UFC-Que Choisir ;
- Jean CALAIS-AULOY, professeur honoraire à l'université de Montpellier et fondateur du Centre de droit de la consommation et du marché.

Je cède la parole à Richard YUNG pour cadrer le champ de cet atelier.

■ **Richard YUNG** • Je vous remercie. Je remarque que la conclusion formulée par madame GOYENS résume parfaitement la situation. Le droit de la consommation n'est effectivement pas efficace. Différents aspects devront donc être abordés, notamment la médiation et les actions de groupe. Je rappelle que j'ai déposé il y a plus d'un an une proposition de loi visant à créer des actions de groupe dans le domaine de la consommation. Ceci ne fait pas toujours consensus vis-à-vis de l'UFC-Que Choisir, mais cela fait partie naturellement du débat démocratique. En tout état de cause, nous nous orientons dans la même direction. Il sera, à mon sens, difficile de faire approuver cette proposition par le Parlement. Je me heurte à différents obstacles, dont certains qui ont été évoqués aujourd'hui. Le MEDEF et le gouvernement, par exemple, y sont clairement opposés, malgré de très nombreux débats. Je pensais, à tort, que le ministre, monsieur LEFEBVRE, serait plus réceptif, puisqu'il avait également soumis une proposition dans ce cadre. Quoi qu'il en soit, cette proposition est en attente de validation.

Par ailleurs, la médiation est souvent mise en avant dans le cadre de l'action de groupe, qui est considérée comme un moyen très lourd. La médiation semble plus civilisée, mais elle présente des limites. En ce qui concerne l'action de groupe, nous avons déposé il y a trois semaines un amendement qui a été adopté par le Sénat et qui consiste à introduire une mécanique d'action de groupe dans le domaine du médicament. Dans notre proposition initiale, cet aspect n'était pas abordé.

Le constat des dysfonctionnements actuels de l'effectivité du droit

Jérôme FRANCK Avocat au Barreau de Paris

■ **Jérôme FRANCK** • Je précise, en préambule, que je ne suis que l'un des avocats de l'association. Ceci étant dit, nous aurions pu intituler cet atelier « La législation existante est-elle appliquée ? ». Cette question sous-tend la notion d'effectivité du droit telle qu'on la perçoit.

En l'occurrence, les objectifs assignés au droit de la consommation étaient relativement simples. En premier lieu, le droit de la consommation est un droit de la masse, ce qui suppose une certaine accessibilité. Or l'appropriation par les sujets du droit est de plus en plus complexe. De plus, la mise en œuvre de ce droit devrait être simple.

En second lieu, le droit de la consommation est également un droit de la régulation économique. Nul ne peut nier que le droit de la consommation devrait bénéficier rapidement au plus grand nombre de personnes.

Finalement, avons-nous atteint ces objectifs ? Gilles PAISANT a apporté des informations sur l'appropriation ; j'apporterai une réponse sur la problématique de l'exercice effectif du recours. Force est de citer l'article paru dans le journal Le Monde sur la mise en œuvre des garanties. Le droit de la garantie est, en l'occurrence, relativement complet, puisqu'il comprend la garantie légale de conformité, la garantie légale des vices cachés et l'encadrement des garanties contractuelles. Finalement, la synthèse de cet article souligne l'impossibilité de mise en œuvre en raison de la disproportion existant entre la compétence technique du professionnel et celle du consommateur. Pour apporter une preuve, on a souvent recours à un expert mais, très rapidement, on s'aperçoit que cela est quasiment irréalisable en termes de rationalité économique.

Nous avons donc recherché des dispositifs permettant d'assurer une véritable effectivité du droit de la consommation. La première piste que nous avons étudiée consiste à rapprocher le juge et le consommateur. Différentes initiatives avaient été mises en place pour faciliter la saisine des tribunaux. Nous avons pu constater qu'en l'absence d'une véritable interface entre le juge et le consommateur à même de formaliser une demande, l'échec était patent. A contrario, l'existence de cette interface, notamment grâce aux associations qui contribuent à la formulation par écrit de la demande, permet au consommateur d'obtenir un gain de cause dans 60 % des cas. Ceci pose un problème de financement qui peut éventuellement être privé, au moyen de l'assurance de protection juridique, et qui, en tout état de cause, est une forme de privatisation de l'accès à la justice.

Dans le même ordre d'idée de rapprochement du juge, on a créé le juge de proximité, que l'on va maintenant supprimer. Par ailleurs, les saisines simplifiées comme l'injonction de payer devaient permettre un accès facilité au juge. Mais dans le cadre des réformes en cours, les requêtes formulées dans le cadre d'une injonction de payer sont désormais dévolues aux tribunaux de grande instance pour toute dette supérieure à 10 000 euros, ce qui rendra obligatoire le recours aux services d'un avocat. Enfin, pour les procédures orales, une taxe parafiscale de 35 euros est mise en place.

Cette forme de privatisation de la justice se retrouve dans les solutions de médiation. Il est intéressant de constater que ces solutions sont toujours présentées comme des mesures gratuites. Or cette gratuité est apparente. Soit le dispositif est mis en place par le professionnel qui l'intègre dans ses coûts, soit il est mis en place par les pouvoirs publics, ce qui induit un coût parfois très conséquent, comme à Paris.

■ **Olivier de LAGARDE** • Est-ce le cas partout ?

■ **Jérôme FRANCK** • Non, mais à Paris, par exemple, il existe un protocole d'accord qui incite les présidents de chambres et les juges à essayer de basculer des contentieux en médiation, afin d'améliorer les statistiques et de se concentrer sur des dossiers prioritaires. Dans les tribunaux de grande instance, on vous renvoie vers une démarche de médiation ; dans les tribunaux d'instance, on vous incite à rencontrer le conciliateur ou une autre personne.

■ **Olivier de LAGARDE** • Les tarifs pratiqués sont-ils identiques partout ?

■ **Jean CALAIS-AULOY** • On peut observer cette tendance à Paris, mais pas partout. Fort heureusement, la gratuité est bien appliquée dans certains services de médiation.

■ **Jérôme FRANCK** • En tout état de cause, toute solution s'assortit d'un coût. Il s'agit donc d'évaluer ce coût. Pourtant, cette problématique n'a jamais été considérée. La Cour des comptes, qui a amorcé une réflexion sur les organes de médiation dans le domaine des produits financiers, a mis en exergue ce coût pour la médiation et son fonctionnement.

Nous sommes confrontés à une autre difficulté au travers du regroupement des litiges. Face à une massification du litige, il est nécessaire de disposer d'outils pour le gérer. La Cour de cassation considère, en l'état du droit positif, que l'on n'a pas à relier entre elles des actions individuelles sans s'affranchir des règles très contraignantes de la représentation conjointe, ni même à utiliser les nouveaux médias et les nouvelles technologies pour informer les victimes de l'existence de cette action. Tout accès groupé des consommateurs aux juridictions est donc clairement condamné. La conséquence de ces dysfonctionnements aboutit au constat suivant : 61 % des consommateurs interrogés par l'UFC-Que Choisir estiment que leurs droits sont bafoués ; 68 % de ces consommateurs déclarent avoir subi un litige au cours des 12 derniers mois avec un professionnel, mais 80 % d'entre eux indiquent qu'ils ont renoncé à exercer leur droit en raison des problèmes économiques et juridiques auxquels nous avons fait référence.

Nous connaissons parfaitement les pistes de réflexion. L'effectivité du droit de la consommation suppose un système de dissuasion. Dans le cadre du droit de la concurrence, par exemple, l'instauration d'une amende administrative proportionnelle au chiffre d'affaires a créé un effet dissuasif et a permis de renforcer la concurrence. Or ce procédé n'existe pas dans le cadre du droit de la consommation. Une réflexion devrait être engagée quant à la mise en place de sanctions plus dissuasives en termes économiques. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en œuvre un véritable recours collectif qui prenne en compte les contraintes économiques actuelles. Il serait irrationnel de dire à des millions de consommateurs qui se trouvent dans la même situation d'exercer leur droit de manière individuelle. Enfin, il s'agit de savoir qui assure l'interface éventuelle entre le professionnel, le consommateur et l'organe juridictionnel ou chargé de résoudre le litige, sachant que l'on ne dispose pas forcément des moyens requis pour rémunérer cette interface.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Gérard ORSINI, que pensez-vous de l'action de groupe que votre confrère semble préconiser ?

Quelle position adopter vis-à-vis de l'action de groupe ?

Gérard ORSINI Avocat et président de la Commission juridique et fiscale de la CGPME

■ **Gérard ORSINI** • La CGPME est opposée à la démarche d'action de groupe. L'ensemble du syndicat patronal est heurté par une telle solution. En tant que représentants de la CGPME, les petites et moyennes entreprises sont non seulement des consommateurs, mais sont également en demeure de donner la plus grande qualité aux consommateurs. Cette double casquette a conduit la CGPME à examiner l'action de groupe et son éventuelle mise en œuvre.

La CGPME est contre cette démarche, mais si celle-ci devait absolument intégrer notre droit, il faudrait réexaminer les modalités pratiques d'organisation et d'application. Nous avons ainsi franchi un pas, notamment avec l'UFC-Que Choisir, pour mener cette réflexion tant sur le plan national que sur le plan européen.

En réalité, cette position de principe a été prise au regard de la crainte des entreprises d'être systématiquement accusées pour l'éventuel préjudice subi et, ce faisant, de constater une atteinte à leur image et à leur mode de fonctionnement. Naturellement, il conviendra d'estomper cette crainte et de convaincre les entreprises de la possibilité de mise en œuvre d'une procédure. Dans le monde patronal, on a bien compris qu'un certain nombre de consommateurs ne pouvaient pas tenter, à titre individuel, une action en justice, au regard des coûts induits, du temps et du savoir requis. Peut-être faudrait-il modifier les actions conjointes pour qu'elles deviennent efficaces, plutôt que de prendre systématiquement exemple sur les actions menées par d'autres États.

Ce manque de moyens financiers, dédiés à la défense du consommateur, peut être pris en compte, notamment dans le cadre de la médiation. L'action de groupe, à laquelle nous sommes opposés, pourrait être envisageable à certaines conditions, confirmant le réalisme de bonne entente économique entre un consommateur et son fournisseur.

La nature du litige : un litige de consommation

Les représentants d'entreprises ne souhaitent pas s'engager dans des indemnités de préjudice moral, allant au-delà du simple préjudice économique.

La nature du dommage, qui correspond au préjudice économique

Ce préjudice doit être relativement restreint, puisque la justice tient son rôle en cas de gravité particulière. Les systèmes gratuits ne suffisent pas et faire valoir ses droits induit un coût. Il faut instaurer une relation entre le moyen mis en œuvre pour faire valoir ses droits et le préjudice subi. Nous avons estimé le montant du dommage à 4 000 euros par individu. Pour un montant supérieur, il me semble préférable d'engager une véritable action en justice.

La détermination des victimes

Cette détermination doit également être très claire. Or le phénomène de victime qui s'ignore

choque le monde de l'entreprise. Le préjudice doit être subi et, de fait, il doit être ressenti. C'est ce ressentiment qui doit conduire à la réaction de la victime. Un manque de réaction induit peut être un préjudice moindre pour la victime. Ces propos peuvent vous paraître terribles, mais bon nombre de préjudices sont bénins. Il s'agit parfois d'un dysfonctionnement qu'il convient de régler en faisant jouer la garantie. Certains préjudices sont relativement faibles, sous l'angle strictement économique. Les victimes doivent, en tout état de cause, se déclarer, sans avoir été préalablement « racolées » par voies médiatiques ou publicitaires. Dans le cadre de cette détermination, nous avons fixé un seuil minimal de 10 000 personnes par action de groupe.

La qualité pour agir

La CGPME souhaiterait une représentation par un organisme agréé pour qu'il ne soit pas observé une forme de maximalisation du nombre de victimes. L'avocat reste dans sa fonction de réel défenseur, et non de prospecteur. Il appartient au client de chercher son avocat, et non le contraire.

La procédure de recevabilité

Cette procédure doit être mise en place pour écarter les actions quelque peu détournées de leur objectif. Les chefs d'entreprise craignent que des actions ne mettent en cause l'entreprise même au titre d'une vengeance ou d'une contrepartie de gestion interne.

L'interdiction de publicité préalable à la décision de recevabilité

Ainsi, on se focalise sur la population qui a décidé d'agir et de s'engager dans l'action de groupe.

L'homologation par le juge d'une convention d'honoraires et d'avocats

La durée de la procédure

Cette durée serait de 18 mois au maximum.

Tel est l'état de la réflexion menée par la CGPME quant à la mise en œuvre d'une éventuelle action de groupe, mais vous aurez compris sa réticence à accepter ce type de procédure. Du fait d'un manque de connaissances sur cette action de groupe, les petites et moyennes entreprises ont du mal à apprécier sa matière juridique. Dans le couple consommateur-fournisseur, il faut cesser de penser qu'il y a l'informé et l'ignorant. Il y a hélas fréquemment deux ignorants qui se rencontrent, dont un qui a mis en œuvre le contrat et qui a compris que son objectif était de rechercher un certain profit et de participer à une activité économique. Les conditions juridiques, les conditions draconiennes de la relation entre les individus, personnes morales et personnes physiques, restent complexes pour un chef de TPE ou de PME. C'est en cela que l'on se démarque des grands groupes, et c'est pourquoi nous avons souhaité engager une démarche de réflexion quant à l'action de groupe.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Monsieur CALAIS-AULOY, quelle est votre position vis-à-vis de l'action de groupe ?

Action de groupe et prévention

Jean CALAIS-AULOY Professeur honoraire à l'université de Montpellier et fondateur du Centre de droit de la consommation et du marché

■ **Jean CALAIS-AULOY** • Je suis favorable, et depuis longtemps, à l'action de groupe. Encore faut-il préciser de quelle action il s'agit. Je pense, monsieur ORSINI, que les conditions que vous avez citées enlèveraient toute son efficacité à l'action de groupe.

L'action de groupe concerne les dommages multiples ayant une origine commune : un produit dangereux, un produit défectueux, une pratique commerciale déloyale, une pratique anticoncurrentielle, par exemple, peuvent léser des centaines, des milliers, voire des centaines de milliers de victimes. Dans l'état actuel du droit judiciaire, chaque victime doit, pour obtenir réparation, exercer une action individuelle. Elle est souvent dissuadée de le faire par le coût, la complexité et l'aléa du procès. C'est pourquoi a été émise l'hypothèse d'un regroupement des victimes dans le cadre d'une action unique, qui serait l'action de groupe.

La référence en la matière provient des États-Unis, sous la forme de la class action. Les adversaires de l'action de groupe font valoir les dérives auxquelles a parfois donné lieu cette action aux États-Unis. Ces dérives viennent, pour une bonne part, de la règle qui permet à n'importe quel membre du groupe de mettre en œuvre la class action, ce qui ouvre de fructueuses perspectives à certains cabinets d'avocats.

En France, pour éviter les dérives américaines, il faudrait, à mon avis, réserver l'exercice de l'action de groupe aux associations de consommateurs agréées.

On peut imaginer plusieurs sortes de procédures. Celle qui a ma préférence se déroule en deux phases. La première phase, devant le tribunal de grande instance, entre l'association de consommateurs et le professionnel poursuivi, ne fait pas intervenir individuellement les consommateurs et se termine par un jugement de principe. Si le tribunal reconnaît le professionnel responsable, son jugement est largement publié. On passe alors à la seconde phase, au cours de laquelle les consommateurs concernés font valoir leur préjudice et obtiennent individuellement réparation.

Ce n'est qu'un projet. Il en existe d'autres, tant en France que dans l'Union européenne. Mais la course engagée entre le législateur français et les autorités communautaires ressemble fort à une course de lenteur.

Je ne pense pas que l'action de groupe se heurte à de véritables obstacles juridiques. Si les projets n'aboutissent pas, c'est avant tout pour des raisons politiques.

Je voudrais aussi dire quelques mots de la prévention. Je rappelle que le droit de la consommation se compose de deux catégories de règles : les règles préventives, qui cherchent à empêcher les dommages, et les règles curatives, qui visent à les réparer. Les deux catégories doivent coexister. Mais la prévention est évidemment préférable. Elle a une vertu collective : en prévenant un agissement illicite, par exemple une publicité trompeuse, la loi protège une multitude de consommateurs.

Pour renforcer l'effectivité du droit de la consommation, il faudrait donc mettre l'accent sur la prévention. Trois domaines me paraissent particulièrement concernés :

- les produits dangereux, pour lesquels il convient de veiller rigoureusement à la séparation entre la fabrication et le contrôle (voir l'affaire du Mediator) ;
- les clauses abusives, qui pourraient être éliminées au moyen d'accords collectifs négociés entre les entreprises et les associations de consommateurs ;
- le surendettement, qui pourrait être réduit par l'établissement d'un fichier positif des crédits, voire par l'interdiction du crédit renouvelable.

■ **Gérard ORSINI** • Je vous remercie d'avoir souligné que la class action est d'abord présentée au travers de ses dérives. Vous avez exprimé la propension à la dérive dans ce domaine aux États-Unis. J'ignore si les conditions que j'ai énumérées annuleraient complètement l'effet de cette action, mais nous souhaitons qu'il n'y ait aucune dérive. Il est quelque peu commode de s'en prendre à une entreprise ou un fournisseur ; il faudrait comprendre que la vie est dangereuse.

En revanche, je partage votre position au sujet de la prévention. Commençons par examiner les règles de prévention pour éviter tout dommage. Dans le cas contraire, une réparation doit être envisagée, mais pas à n'importe quel prix, et surtout pas au moyen de procédures détournées de leur objectif principal. La culture française ne me semble pas prête à ce type de changement. Il est nécessaire de prendre en compte des conditions éventuelles d'application dès le début du processus qui pourra tout à fait être amélioré progressivement. Force est de citer le rapport de Klaus-Heiner Lehne qui partage également cette position sur le plan européen, selon différentes conditions : un montant minimum de préjudice de 2 000 euros, un organisme représentatif pour engager les recours, l'identification claire des victimes, un remboursement des préjudices subis uniquement en termes économiques et la prise en charge des frais engagés par la partie perdante.

■ **Richard YUNG** • Je tiens à préciser, au préalable, que nous avons honteusement pillé les travaux de la Commission que vous avez présidée il y a une vingtaine d'années pour établir ce texte. La proposition de loi comprend donc les grands axes présentés par monsieur CALAIS-AULOY. Nous répondons ainsi à un certain nombre de craintes exprimées par monsieur ORSINI. Par exemple, le risque d'une mauvaise utilisation de l'action de groupe, contre la renommée ou la réputation d'une entreprise, doit être considéré. Nous savons certainement que les dommages qui en résulteraient seraient difficilement réparables.

Pour autant, je souligne qu'une dizaine de pays en Europe ont développé une action de groupe. Il est donc préférable de s'y préparer, plutôt que d'avoir à transcrire une directive européenne qui ne nous conviendrait pas forcément. L'équilibre général consisterait ainsi à recourir aux associations agréées. La procédure comprendrait une première phase de recevabilité durant laquelle le juge déciderait de la qualification de la difficulté rencontrée, suivie d'une seconde phase d'indemnisation dans un système dit d'« opt-in ». Le juge se prononcerait également sur les conditions de la publicité. L'indemnisation s'effectuerait par l'entreprise, si celle-ci est condamnée. Par ailleurs, nous avons prévu d'introduire une phase de médiation survenant éventuellement entre la première et la seconde phase. Nous envisageons également la possibilité pour l'Autorité de la concurrence d'être consultée. Le cas

échéant, la procédure serait suspendue en attendant cet avis. Enfin, il y aurait un certain nombre de tribunaux de grande instance spécialisés, à l'instar de la propriété intellectuelle.

De par ces différentes précautions, nous répondons en grande partie aux craintes que vous avez exprimées. Nous avons pris en compte les inconvénients du droit américain, même si celui-ci a été révisé récemment. Nous nous étions également interrogés sur le montant des demandes, mais aucun critère ne nous permettrait de le définir. C'est pourquoi nous n'avons fixé aucun montant maximum d'indemnisation.

■ **Jean CALAIS-AULOY** • Je suis désolé de devoir partir plus tôt. Ce débat est passionnant et je félicite l'UFC-Que Choisir d'avoir organisé cette réunion.

■ **Jérôme FRANCK** • Pour mesurer la réalité de la justice américaine, j'ai pris connaissance d'un article récent qui indique que :

- sur 1 000 réclamations civiles, 50 aboutissent à une action en justice ;
- sur 100 affaires, 5 arrivent au niveau fédéral ;
- la moyenne des dommages et intérêts alloués s'établit à 43 000 euros.

Telle est la réalité américaine, selon laquelle seulement 12 % des situations s'assortissent d'une demande de dommages et intérêts, ce qui est quelque peu en décalage avec ce que vous présentez.

Par ailleurs, le développement des nouvelles technologies et des nouveaux médias a engendré la création de forums de consommateurs, notamment de consommateurs mécontents. S'il n'existe aucune voie de recours réelle ou si ces voies de recours ne sont pas encadrées, la situation est plus grave et les risques de dérive sont importants.

Enfin, je vous signale que le loup est déjà dans la bergerie. La décision du Conseil constitutionnel prise en mai 2011 a statué sur une action confiée au ministre de l'Économie. Il a le droit de demander au nom de fournisseurs inconnus des dommages et intérêts à des distributeurs, ainsi que la nullité de contrats. Le Conseil constitutionnel a considéré que cette action visait à réguler le marché et à rééquilibrer le pouvoir entre les forts et les faibles, cet outil étant parfaitement compatible avec la constitution.

■ **Olivier de LAGARDE** • Finalement, ne prenez-vous pas plaisir à vous faire peur ?

■ **Gérard ORSINI** • Je ne pense pas que l'on prenne plaisir à se faire peur. Il existe suffisamment d'angoisses fondées, notamment pour les chefs d'entreprise, pour ne pas en ajouter. En revanche, nous avons bien conscience de la réalité quotidienne et des dérives possibles. Se lancer dans l'aventure de l'entreprise suppose de supporter l'ensemble des risques de déviations de procédure et de relations.

Je prends acte des données que monsieur FRANCK vient d'annoncer. Nous sommes tous d'accord pour verser 43 000 euros, mais combien de victimes cela concerne-t-il ? Plus pré-

cisement, quel sont le montant moyen et le nombre de personnes concernées ? Le seuil de 4 000 euros que nous avons proposé tient compte du nombre variable de victimes. Une telle procédure ne risque pas d'aboutir si l'entreprise concernée n'est pas solvable. Or une telle procédure aura généré, en amont, une mobilisation significative et financière. Il convient de considérer attentivement les outils que l'on souhaite mettre en place au regard des perspectives de résultats. Par ailleurs, il est nécessaire de distinguer les petites et moyennes entreprises des grandes entreprises qui connaissent également des déviations.

Débat avec la salle

■ **Un participant** • Monsieur ORSINI, je ne comprends pas pourquoi vous réagissez de manière si timorée. La class action ne sert pas uniquement l'intérêt des consommateurs, mais également celui de tout acteur économique. Par exemple, un ensemble de fournisseurs, victimes d'une chaîne de distribution, peuvent parfaitement faire valoir leurs droits par ce biais.

■ **Gérard ORSINI** • Je vous remercie d'avoir mis en lumière le début de mon discours. La PME est effectivement à la fois un fournisseur et un consommateur. C'est précisément ce qui explique notre position de principe. Nous nous préparons néanmoins à l'arrivée éventuelle de cette procédure.

■ **Jérôme FRANCK** • Force est de rappeler le slogan du gouvernement québécois lors de l'adoption de la loi sur le recours collectif : « Comment faire pour qu'un kilo de plumes pèse aussi lourd qu'un kilo de plomb ? » Il s'agit bien d'une question visant à rétablir un équilibre.

■ **Odile LETURCQ Vice-présidente de l'UFC-Que Choisir** • Vous avez évoqué trois points en prenant un ton quelque peu méprisant, considérant la faible importance de certains préjudices. Or c'est le cumul de tous ces préjudices qui engendre d'énormes profits pour certaines entreprises. C'est notamment pour cette raison que nous tenons à régler une telle problématique.

Par ailleurs, vous avez déclaré que les consommateurs et les entreprises étaient tous deux ignorants. En tant que fédération, il nous appartient de former et d'informer le consommateur. Ne pourriez-vous pas en faire de même vis-à-vis des chefs d'entreprise de manière à résorber cette ignorance ?

Enfin, j'ai participé l'année dernière à une table ronde avec l'union patronale. Certains chefs d'entreprise déclaraient être favorables à l'action de groupe, estimant que cela constituait un moyen de lutte contre les « brebis galeuses ».

Je ne souhaite pas vous accabler, mais je tiens à exprimer la position d'une personne travaillant sur le terrain et qui a pu contribuer à faire récupérer à de nombreux consommateurs, par le biais d'actions individuelles, un montant certes faible, mais significatif au regard du nombre de consommateurs concernés.

■ **Gérard ORSINI** • Je vous remercie de cette intervention qui marque néanmoins un certain antagonisme entre le consommateur et ses fournisseurs que je tenterai d'estomper. J'aimerais bien que les petits fournisseurs ou les PME génèrent des profits significatifs. Le cas échéant, notre pays serait plus riche. Hélas, ces profits substantiels ne sont pas observés. C'est, en réalité, la culture sous-jacente de l'antagonisme qui me choque dans le cadre de la démarche class action. Il me semble que les PME essaient d'exercer correctement leurs fonctions et de répondre aux besoins de consommation. Gommions, par conséquent, cet antagonisme pour essayer de trouver un modus vivendi réel et vivable pour l'entreprise. J'entends bien que les petits préjudices doivent être réparés et je ne connais aucun chef d'entreprise qui y soit opposé.

Par ailleurs, l'ignorance des deux parties est hélas un constat. Nous avons fait référence, dans le cadre du débat, aux clauses abusives et à l'appréciation du droit en général. Les

PME et les TPE doivent connaître les droits en France, au même titre que les consommateurs et que les citoyens, mais même les professionnels du droit ont du mal à maîtriser ces informations.

Enfin, la formation et l'information font effectivement partie des objectifs de la CGPME qui s'y consacre pour ses membres et, plus globalement, pour plus de trois millions d'entreprises françaises.

■ **Jean-Paul MEURICE Secrétaire du Comité de la médiation bancaire** • Monsieur FRANCK s'est ému légitimement du coût de la médiation judiciaire. Je tiens à le rassurer ; il existe une procédure dont je garantis la gratuité, d'autant plus qu'elle est légale et qu'elle figure dans l'article L.315-1 du code monétaire et financier. Il s'agit de la médiation bancaire, qui est spécialisée dans ce domaine et qui est proposée à titre gracieux aux demandeurs. Il faut connaître cette procédure et les associations ont tout à fait le droit d'assister leurs clients auprès d'un médiateur bancaire.

Par ailleurs, je me demande si, pour renforcer l'effectivité du droit de la consommation, il ne faudrait pas tout simplement « normer moins pour normer mieux ».

■ **Richard YUNG** • On ne peut qu'approuver le principe de médiation qui constitue une solution de bon sens. D'ailleurs, les différentes professions se dotent progressivement d'un service de médiation. Pour autant, il semble qu'il manque d'efficacité. Il faut, par conséquent, faire en sorte que la médiation devienne un procédé plus efficace. En tout état de cause, nous avons intégré cette mécanique dans le cadre de l'action de groupe.

■ **Jérôme FRANCK** • Je connaissais ce dispositif de médiation bancaire. Cette mesure est certes intéressante pour l'individu, mais l'effet normatif et régulateur du droit de la consommation subit une vraie perte de substance, dans la mesure où les solutions de médiation sont arrêtées en dehors des règles de droit et sous couvert de la confidentialité.

■ **Hervé LE BORGNE Vice-président de l'UFC-Que Choisir** • Pour ma part, je suis relativement étonné des propos tenus sur la médiation bancaire. Vous vendez une marchandise relativement frelatée. Le médiateur bancaire est un médiateur professionnel. De surcroît, la médiation bancaire, d'après les statistiques, est tout à fait inutile, puisqu'elle ne permet pas à un client d'obtenir satisfaction.

Vous avez, en outre, interpellé la tribune sur l'intérêt d'une régulation moindre, au profit de la confiance. C'est bien un propos spécifique aux banquiers. Lorsque madame Lagarde, ministre de l'Économie, a fait confiance à la profession bancaire, notamment en voulant renforcer la mobilité bancaire, les banquiers se sont engagés à la faciliter. Deux ans plus tard, l'UFC-Que Choisir a réalisé une enquête en France qui a démontré que les banquiers ne respectaient pas leur engagement. Ceci me conforte dans l'idée qu'une régulation est hélas bel et bien nécessaire dans ce pays.

■ **William JACQUILLARD Président de l'Indecosa-CGT** • Monsieur ORSINI, vos propos m'interpellent, voire me scandalisent. Vous tentez de nous faire croire que la première victime d'une action collective serait finalement l'entreprise, le consommateur ne souhaitant qu'attribuer à l'entreprise une multitude de défauts et à tirer profit de la situation.

À travers notre association, représentée dans plus de 80 départements et qui reçoit en permanence des consommateurs, je puis confirmer que l'attente de mise en place d'un système collectif est plus que soutenue. Elle est même exigée, car les consommateurs sont las de ne pas pouvoir défendre le moindre grief exprimé vis-à-vis d'une entreprise et d'être

finalement les « dindons de la farce ».

Vous avez souligné les difficultés rencontrées par les TPE et les PME dans l'appréhension du droit et la rédaction d'un certain nombre de contrats, mais la CGPME, les chambres consulaires et l'ensemble des dispositifs d'aide mis à disposition des entrepreneurs pour les questions d'ordre fiscal, juridique ou contractuel, constituent un accompagnement nettement plus soutenu que pour les consommateurs qui ne sont confrontés qu'à ce qui leur est soumis.

Nous avons vivement soutenu le projet de loi soumis au Sénat. Nous sommes même intervenus dans le cadre de la consultation européenne sur la mise en place d'une action collective. Comme d'autres associations ici présentes, nous ferons tout pour que soit mise en place cette action qui est devenue indispensable. Celle-ci a déjà été mise en place dans de nombreux pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Portugal. Je doute que les consommateurs de ces pays soient plus ou moins intelligents.

■ **Gérard ORSINI** • Vous m'interpellez au sujet de toutes les entreprises en général, alors que vous êtes dans le secteur d'Internet, qui reste très particulier. En l'occurrence, il semble impossible de lire les contrats sur Internet, qui plus est dans le cadre d'un échange spécifique et dématérialisé.

Vous soulignez, à juste titre, l'état de fragilité dans lequel se trouve le consommateur, mais je ne vous suivrai pas, pour autant, sur la nécessité quasi obligatoire de la class action. Peut-être faudrait-il mettre en place une réglementation particulière sur les échanges tenus sur Internet. Peut-être faudrait-il régulariser cela de manière efficiente et peut-être le consommateur devrait-il être suffisamment sensibilisé pour adopter une attitude prudente face à ce mode d'échanges qui reste peu éclairé. La communauté des entreprises, à l'exception des escrocs, n'en est pas responsable. En tout état de cause, la modalité du propos doit être atténuée, car nous ne progresserons qu'au travers d'une entente mutuelle, et non d'une opposition. Je vous ai peut-être semblé agressif dans mes propos, mais il convient de lever l'antagonisme entre les consommateurs et les entreprises (TPE/PME). Ce sont, en l'occurrence, les très petites entreprises qui craignent les répercussions d'une action de groupe, notamment si vous raclez des milliers de personnes ayant subi un dommage pour y parvenir. La formation et l'information sont naturellement essentielles dans ce cadre.

■ **Eleni ALEVRITOU Association Ekpizo** • Monsieur ORSINI, vous n'avez rien à craindre car, en Grèce par exemple, l'utilisation de l'action de groupe depuis 20 ans a été une réussite. Elle est restée raisonnable, sur la base de décisions favorables. Sur cette base légale, nous faisons en sorte que plusieurs consommateurs récupèrent l'argent que de très grandes entreprises ont conservé à leur détriment. Nous avons eu gain de cause en récupérant ainsi plus de 4 millions d'euros. Vous n'avez rien à craindre, vous représentez de petites et de moyennes entreprises qui ne disposent pas des mêmes ressources. Par ailleurs, les dossiers que nous présentons au tribunal doivent être extrêmement bien documentés si l'on veut que la demande soit approuvée.

■ **Olivier de LAGARDE** • Je vous remercie. Monsieur YUNG, cet atelier s'achève. Les débats ont été extrêmement riches. Pourriez-vous le conclure ?

■ **Richard YUNG** • Je remarque que nous n'avons abordé que la question de l'action de groupe, alors que l'atelier portait plus globalement sur le renforcement de l'effectivité du droit. Vous avez donc apporté une certaine réponse à cette question. Monsieur ORSINI, soyez rassuré, nous ne visons pas les très petites entreprises, mais plutôt

la grande consommation. Nous avons tous eu le sentiment très frustrant d'être petit face à un litige. En l'occurrence, l'action de groupe pourrait, selon un certain nombre de conditions, contribuer à régler des litiges de masse. C'est aussi une façon de transformer le consommateur en citoyen actif. Je transmettrai au ministre, qui connaît très bien cette question, le message très fort qui a été exprimé, et j'espère que le gouvernement s'en saisira.

Clôture du colloque

Alain BAZOT

Président de l'UFC-Que Choisir

Frédéric LEFEBVRE

Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'Artisanat,
des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services,
des Professions libérales et de la Consommation

■ **Olivier de LAGARDE** • J'accueille pour la clôture de ce colloque Alain BAZOT et Frédéric LEFEBVRE, secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'Artisanat, des PME, du Tourisme, des Services, des Professions libérales et de la Consommation.

Alain BAZOT, nous arrivons au terme de cette journée relativement studieuse et riche. Il vous appartient d'exprimer une première conclusion.

■ **Alain BAZOT** • L'heure est donc venue de clôturer les travaux de cette journée, terme des manifestations organisées par l'UFC-Que Choisir pour la célébration de ses 60 ans, et je tenais, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les intervenants et les participants, à vous remercier très chaleureusement au nom de toutes les composantes de l'association, bénévoles et salariés des associations locales et de la Fédération, d'avoir honoré de votre présence cette journée...

Cette journée, riche en rétrospectives et perspectives, souligne d'ailleurs qu'il reste beaucoup de travail à l'UFC-Que Choisir pour faire avancer la cause des consommateurs...

En effet, les travaux, dirigés avec talent par chacun des présidents de séance, véritables experts législatifs, ont fait apparaître de nombreux stigmates d'une évolution au détriment des clients finaux, les consommateurs :

- l'apparition de nouvelles dépenses contraintes, soutenues à coup/coût de crédit, évoquée ce matin par monsieur BABUSIAUX ;
- la structuration de marchés autour de quelques grands groupes, dictant leurs lois et leurs prix exorbitants (alimentation, banques, énergies, etc.) ;
- la kyrielle d'informations plus ou moins objectives noyant les consommateurs ;
- l'inflation juridique avec une complexification du droit de la consommation, éclaté en plusieurs codes... Inflation critiquée par le professeur PAISANT et Monique GOYENS (qui a d'ailleurs qualifié notre droit de la consommation de « poussiéreux ») ;
- un droit européen qui, sous couvert de haut niveau de protection, aboutit à nombre de reculs au niveau national, comme l'a souligné Robert ROCHEFORT ;
- l'absence de recours efficaces en cas de problèmes, à commencer par l'action de groupe, dénoncée à l'atelier 4 par maître FRANCK et le professeur CALAIS-AULOY.

Certes, le travail des autorités de régulation, présenté par madame HOMOBONO et messieurs RAPONE et LASSERRE, permet de maintenir un cadre public de protection des consommateurs, mais force est de déplorer que, dans la sphère privée, le consommateur est, lui, dépossédé de sa mission de régulation.

Alors qu'ils devraient être les acteurs essentiels, régulant naturellement les marchés lorsqu'ils optent pour une offre plutôt qu'une autre, les consommateurs sont de moins en moins en mesure d'exercer leur choix sur ce qu'ils consomment tant en quantité qu'en qualité ! Pour soutenir la consommation, premier moteur de la croissance – j'ai même entendu ce matin que c'était sans doute le dernier moteur – il faut donc impérativement restaurer les conditions permettant aux consommateurs de jouer leur rôle d'animateurs de l'économie. Il ne s'agit pas de consommer plus, ou de consommer moins, comme l'a brillamment exposé monsieur MOATI, mais de consommer mieux... Le mouvement consommateur en général et l'UFC-Que Choisir en particulier ont, dans ce cadre, un rôle important à jouer.

À cette fin, l'UFC-Que Choisir a d'ailleurs lancé une grande consultation nationale début 2011 devant déboucher sur un programme consumériste. 60 000 personnes ont fait entendre leur voix pour que soit enfin garanti l'accès aux biens et services essentiels, à un prix équitable, et ce dans un contexte sûr, respectueux de l'homme et de l'environnement !

Sur la base de cet audit, et à la lumière de son expertise, l'UFC-Que Choisir a élaboré un pacte consumériste. Fondé sur 12 orientations, articulées autour de 3 axes (garantir l'accès des consommateurs aux biens et services essentiels ; refaire du consommateur le régulateur naturel des marchés ; donner les moyens d'une consommation responsable), le pacte consumériste entend proposer une politique de consommation volontariste, ciblée sur une consommation choisie et raisonnée.

Comme l'ont souligné nombre d'intervenants, notamment monsieur MOMBOISSE, une politique consumériste n'est pas exclusivement favorable aux consommateurs, elle est également précieuse pour l'économie française, puisque non seulement elle soutient le premier moteur de la croissance, mais en outre elle ouvre à nos entreprises des perspectives de compétitivité sur des secteurs qualitatifs.

Je ne détaillerai pas ici chacune des 12 orientations du pacte consumériste, d'autant que nous entendons bien les réexaminer au vu des réflexions de ce jour, mais je sais déjà que les axes retenus sont dans la droite ligne de nos débats. Ce pacte destiné à remettre les consommateurs au cœur d'une économie performante sera bien évidemment adressé à l'ensemble des candidats, officiels ou pressentis, à la prochaine élection présidentielle. L'objectif est bel et bien d'aboutir à des avancées législatives.

Je vois d'ailleurs un heureux présage dans le double fait que cette journée se soit tenue à l'Assemblée nationale et sous la présidence aussi aimable qu'exceptionnelle de monsieur WARSMANN, président de la Commission des lois.

Puisse donc cette journée de débats être suivie d'effet, car comme le dit Heiner Muller : « La pensée qui ne se fait pas action empoisonne l'âme... »

Je vous remercie de votre attention et j'invite monsieur le ministre à clôturer le colloque.

■ **Frédéric LEFEBVRE** • Monsieur BAZOT, je vous remercie d'avoir organisé cet événement, une nouvelle fois dans cette salle, dans le cadre d'un anniversaire symbolique. 60 ans, cela se fête.

Force est de souligner l'action de défense que l'ensemble des associations et des acteurs ont engagée au bénéfice des consommateurs et de la consommation. En l'occurrence, la consommation est l'un des principaux moteurs de la croissance de notre pays. Je fais partie de ces hommes et de ces femmes qui pensent que la croissance permet, depuis des décennies, de construire le mieux-être en France comme dans le monde entier. Il est intéressant de voir que certains pays regrettent les délocalisations et l'impact de la mondialisation, alors que nous assistons à une sorte de rééquilibrage à l'échelle mondiale entre tous les pays, entre le Nord et le Sud et avec les pays émergents, qui rencontrent une problématique de consommation nouvelle.

Cette réunion se tient, en outre, à un moment particulier, puisque le monde entier subit une crise multiforme depuis trois ans. Sont notamment soulignés le problème des subprimes et d'autres sujets divers. À l'époque, je siégeais à l'Assemblée nationale et il a fallu que nous menions des combats, notamment au sujet des subprimes ou de différents dérèglements. De même, nous avons assisté à l'effondrement de la banque Lehman Brothers, puis à la crise économique et, aujourd'hui, à la crise des dettes souveraines. Cette crise économique multiforme impose dans tous les pays, et singulièrement dans les pays européens, une crise de conscience. C'est le cas en France comme dans d'autres pays. J'en profite pour saluer les représentants des associations de pays européens ou étrangers que vous avez bien voulu inviter. L'effort national partagé comprend un certain nombre de plans et de mesures qui ont été annoncés par le gouvernement et qui impactent naturellement la vie quotidienne. Cela est donc d'autant plus important en cette période que l'on puisse agir en faveur des questions de consommation, avec la volonté permanente de soutenir les citoyens, les consommateurs.

C'est dans ce cadre qu'un texte de loi est en cours d'élaboration. En réalité, j'ai souhaité me fonder sur le tableau de bord des plaintes des consommateurs auprès de la DGCCRF, soit 92 500 plaintes en 2010. Il s'agissait d'isoler, dans ce tableau de bord, les dépenses contraintes. Comme vous le savez, ces dépenses, qui représentaient 13 % en moyenne du budget des ménages dans les années 1960, représentent aujourd'hui un tiers de ce même budget et jusqu'à 80 % du budget des ménages les plus modestes. Ces dépenses se composent notamment du logement et de l'énergie. Un débat est mené sur le nucléaire et des choix sont structurants en termes de consommation. Faut-il rompre avec une politique et des investissements qui ont permis d'offrir un coût d'énergie deux fois moins élevé que dans d'autres pays ? Faut-il rompre avec l'indépendance énergétique de la France ? Ce sont de véritables enjeux de consommation et je crois qu'il faut s'en saisir dans une société comme la nôtre. Au titre de la réflexion engagée sur les dépenses contraintes, il convient d'écouter et de dialoguer. Je suis un homme avec qui l'on peut discuter et je sais que nous avons tenté de progresser sur un certain nombre de sujets. De même, j'ai voulu, dans le cadre de ce texte, dialoguer avec les associations de défense des consommateurs et les acteurs économiques, afin de trouver des solutions permettant aux consommateurs de mieux assumer ces dépenses contraintes.

L'objectif de ce texte ne tend pas à bâtir un monument législatif, lourd et complexe. En l'occurrence, les deux textes forts sur lesquels je me suis mobilisé portent sur la consommation,

d'une part, et sur la simplification, d'autre part. Nous appartenons à un monde qui produit des normes. Lorsque nous sommes confrontés à une période requérant la réduction de la dépense publique, quel que soit le mandat ou la fonction qui nous est confié, il est fort tentant de produire des normes pour réagir. Dans ce monde, existe un paradoxe qui correspond d'ailleurs à la tradition de notre pays et de notre droit, à savoir une tradition de droit écrit. Selon ce paradoxe, il faut, pour protéger, accentuer la réglementation, alors que le surplus de réglementation et de complexité finit par affaiblir la protection même. Ce sont deux intérêts légitimes qui se confrontent et sur lesquels il est extrêmement difficile de trouver un point d'équilibre.

C'est pourquoi je reviendrai sur un certain nombre d'outils juridiques. Je vous invite à vous efforcer, dans ce cadre, de dépasser différents a priori ou positions relativement dogmatiques, pour tenter de faire évoluer la situation en fonction de la réalité. Par exemple, il est appréciable que vous ayez consacré un atelier aux mutations des modes de consommation. Une telle réflexion est absolument essentielle. En l'occurrence, la crise impose une réactivité plus forte. Cela fait 30 ans que j'exerce une fonction politique et il s'avère que nous avons évolué. Aujourd'hui, la réactivité permanente est nécessaire ; les acteurs économiques et les membres des associations le savent pertinemment. Dans le droit que nous construisons et dans nos modes opératoires, il faut tenir compte de cette réactivité nécessaire, ainsi que du temps économique qui se distingue du temps politique et du temps juridique. Quand on veut répondre, par une loi, à un événement précis, il est souvent trop tard.

Dans le texte en question, nous essayons de moderniser les pouvoirs de la DGCCRF, notamment pour lui donner la possibilité d'être plus réactive. Ceci comprend un dispositif d'injonctions et de sanctions, pour que cette direction puisse désormais étendre son champ d'action, multiplier les actions entreprises et essayer de perdre moins de temps dans les procédures. On essaie de remplacer des procédures judiciaires par des sanctions administratives, sachant que le temps consacré aux procédures pénales est significatif ; non seulement cela n'est pas très valorisant, mais cela empêche, en outre, d'accomplir d'autres tâches. Il est donc important d'engager une réflexion à ce sujet. C'est ce que nous avons essayé de faire au travers de ce texte. Au sein de l'Assemblée nationale, j'ai tenu à faire preuve d'une écoute développée. Nous avons multiplié les amendements et j'ai accepté, au nom du gouvernement, de nombreux amendements provenant de différents partis (Parti communiste, Parti socialiste, majorité) afin de modifier et d'améliorer le texte. Sur ce sujet, il nous appartient de travailler ensemble, parce que l'amélioration de la réponse apportée à un certain nombre de dysfonctionnements, l'amélioration de la réactivité et de la rapidité, nous permettent de nous adapter à la France du XXI^e siècle.

S'agissant, par ailleurs, de la question des télécommunications, l'adaptation est naturellement requise. Dans le budget des ménages, y compris les plus modestes, les télécommunications représentent une part de plus en plus essentielle. Pour autant, il n'est pas question de dire aux personnes les plus modestes qu'elles n'ont pas le droit de communiquer car elles n'en ont pas les moyens. D'ailleurs, la société actuelle ne leur permettrait plus de vivre socialement sans les moyens de télécommunication. Aussi est-il indispensable de reprendre le dessus sur les dépenses contraintes.

Il en est de même pour le débat engagé sur le tarif social. En 2008, nous avons fait voter un amendement pour prévoir, par convention, un tarif social du mobile. Cette démarche avait été critiquée, mais cet amendement a tout de même été adopté à l'unanimité. Il a fallu que

j'intègre le gouvernement pour donner l'impulsion, engager des négociations et aboutir à la mise en place d'un tarif social. Naturellement, des critiques ont été formulées sur ce tarif qui aurait pu être moins élevé ou différent. J'attire votre attention sur le fait que nous nous inscrivons dans la même logique avec Internet, à savoir essayer d'obtenir une réponse sur tout le territoire. On trouvera toujours des offres moins onéreuses, mais il appartient aux pouvoirs publics de s'assurer de la mise en place d'un tarif préférentiel et s'appliquant à tout le territoire, en affichant la volonté très ferme de permettre à chacun d'avoir accès à ces moyens de communication. En parallèle, il s'agit de veiller à ce que le développement de l'accès à ces moyens ne vienne pas diminuer les revenus restants au point qu'un certain nombre de compatriotes ne parviennent plus à vivre.

Dans le cadre du surendettement, la loi Lagarde a été très largement débattue, y compris avec les associations. Son application est très récente et nous devrions obtenir assez rapidement un certain nombre d'éléments qu'il faudra sans doute corriger. Je crois d'ailleurs que le principe même du droit de la consommation réside dans son évolution permanente. Un certain nombre de lois seront publiées afin de corriger certains points, de les simplifier ou d'apporter de nouvelles réponses.

Je ne m'attarderai pas sur le commerce électronique, qui connaît une croissance spectaculaire. Les commerçants, dits « commerces de proximité », savent pertinemment que les modes de consommation sont en pleine mutation. Les consommateurs veulent pouvoir consommer à tout moment et Internet répond à leur demande. Nous sommes donc contraints, en fonction des attentes des consommateurs, de modifier un certain nombre d'équilibres. Pour autant, il convient de préserver un certain nombre d'acquis sociaux. Sur ce sujet, il n'est pas simple de trouver un bon équilibre, et pour cela nous avons besoin d'un éclairage des uns et des autres.

S'agissant de la législation existante, vous avez fait référence à la simplification. J'insiste, en l'occurrence, sur la nécessaire visibilité qu'il convient de maintenir. Il faut s'adapter au droit communautaire et je me félicite d'ailleurs de l'adoption, le 25 octobre 2011, de la directive sur les droits des consommateurs par le Parlement européen et le Conseil. Ceci correspond au combat que nous avons mené ensemble afin de défendre notre vision de la protection des consommateurs. Comme vous le savez, nous ne disposons pas tous, en Europe, du même niveau de protection de la consommation. Il en est de même pour la protection sociale. Nous nous devons donc de veiller au droit communautaire et à son harmonisation.

Par ailleurs, le dernier baromètre de la Banque de France indique que l'analyse de la dette moyenne met en exergue une baisse sensible de la proportion de dossiers comprenant un ou plusieurs crédits renouvelables, soit 76 % (3^e trimestre 2011) contre 91 % (3^e trimestre 2010). Pour autant, il convient de rester vigilant à ce sujet. Un débat est engagé sur le fichier positif qui s'inscrit dans le cadre du texte que je défends actuellement. Ce débat est complexe. Les effets de ce fichier dans certains pays sont multiples : notamment, une facilitation des crédits et la protection. Néanmoins, on nous a alertés sur le risque de fichage de 25 millions de personnes. Un équilibre doit donc être trouvé entre la protection des libertés publiques et la nécessité d'action pour protéger les consommateurs.

Le dernier atelier a essentiellement porté sur l'action de groupe. J'ai eu l'occasion de travailler, notamment avec l'UFC-Que Choisir, sur ce point et de défendre, au nom de ma famille politique, cette action. À l'époque, Christine Lagarde était ministre. J'ai défendu l'action de

groupe avec beaucoup de conviction et, plus précisément, avant le début de la crise. Depuis, nous avons examiné la situation. Beaucoup d'entre vous peuvent être tentés de me dire que mon nouveau poste m'a fait changer de position. En réalité, cela est plus complexe. Je vous invite à lire le livre « *Le mieux est l'ami du bien* », que j'ai écrit avant d'intégrer le gouvernement. Quelques pages concernent l'action de groupe et ma réflexion à ce sujet.

Je considère, en l'occurrence, que des équilibres doivent également être trouvés à ce sujet, tout en restant aux côtés du consommateur. La médiation dure environ quatre mois, tandis que l'action de groupe requiert un délai oscillant entre deux ans et demi et trois ans, voire quatre ans ou plus. Il s'agit de connaître l'intérêt du consommateur. Par ailleurs, la médiation concerne un certain nombre de grands groupes, et non tous les acteurs économiques. Dans ce cadre, il convient de s'interroger sur le changement de pouvoir de la DGCCRF avec un dispositif lui permettant de gagner du temps et d'apporter des réponses plus rapides aux consommateurs. Enfin, l'UFC-Que Choisir et bon nombre d'associations se sont montrées extrêmement proactives au sujet du dispositif sur les clauses abusives, considérant qu'il fallait progresser sur ce sujet. D'ailleurs, la Chancellerie a émis des réserves sur ce dispositif qu'elle considérait comme relativement proche de la logique de l'action de groupe. Ainsi, le cumul du dispositif de médiation avec le pouvoir de sanction et d'injonction administrative et le dispositif des clauses abusives, permettant le cas échéant d'éradiquer une clause dans l'ensemble des contrats, est une esquisse de la réponse attendue. Cette réponse permet d'agir rapidement et d'éviter la propagation du préjudice. Le gouvernement et l'UFC-Que Choisir ont enrayé en quelques semaines un sujet qui aurait pu prendre des mois, voire des années. Il s'agit, en l'occurrence, des contrats révisés qui tiennent compte des changements de législation. Chacun a tenté de trouver une solution juridique adaptée. J'ai, dans ce cadre, apporté, en réponse à la demande de monsieur BAZOT, un certain nombre d'éléments précis sur le plan juridique. Il s'avère que ces éléments n'étaient pas respectés par les acteurs principaux. Dans un second échange, j'ai rappelé les éléments juridiques, mais comme cela était insuffisant, nous avons bâti, avec la DGCCRF, un questionnaire très précis sur les points sur lesquels nous avons été saisis par l'UFC-Que Choisir, par d'autres associations ou par des consommateurs. Ce questionnaire comportait des réponses juridiques très précises. Ceci a permis à tout acteur de procéder à une mise en conformité et le problème a été réglé en quelques semaines, ce qui nous a aidés à éviter un préjudice pour le consommateur. Ce faisant, le travail accompli s'avère beaucoup plus utile que la mise en place d'un dispositif qui apporte souvent une réponse décevante sur le plan financier, le système ayant absorbé d'éventuelles pénalités.

Plus globalement, j'estime qu'il faut faire preuve, dans le cadre de ces débats, d'une grande ouverture d'esprit et d'une bonne écoute. Je tiens à trouver des solutions efficaces, mais il faut tenter d'isoler toute position dogmatique, sachant que le droit de la consommation est en profonde mutation. Nous poursuivrons naturellement ces débats au titre du texte dont je sais à quel point il est attendu sur beaucoup de sujets. Par anticipation, certains acteurs ont déjà inscrit différentes protections prévues dans cette loi, mais le Sénat n'a plus la même majorité qu'au niveau de l'Assemblée nationale. Lorsque j'ai engagé cette discussion, je n'ai pas voulu imposer un climat d'urgence afin que l'on prenne le temps d'en débattre, que l'on puisse s'entendre et éventuellement apporter des corrections. J'entends bien faire preuve de la même écoute devant le Sénat, mais on ne peut rouvrir la totalité des dossiers si l'on ne veut pas entraîner l'enlisement du texte. Je ferai, quoi qu'il en soit, tout ce qui est possible pour que ce texte soit adopté aussi rapidement que possible, dans la mesure où beaucoup de consommateurs attendent un certain nombre de réponses qui y figurent ou

qui y figureront à terme.

Pour conclure, je tiens à vous remercier pour le dynamisme dont fait preuve votre association, ainsi que pour la qualité du travail que nous menons ensemble. Enfin, je vous remercie par avance pour le travail que nous accomplirons ensemble au cours des prochains mois. Pour nos compatriotes, il est absolument essentiel d'agir ensemble au titre de la consommation dans un contexte économique difficile. C'est dans cet esprit que j'espère que nous pourrions faire progresser, au cours des prochaines semaines, ce texte auquel je tiens particulièrement.

Je vous remercie.

■ **Olivier de LAGARDE** • Ainsi s'achève cette longue journée. Je vous remercie de votre participation. Je remercie particulièrement les intervenants, ainsi que les équipes de l'UFC-Que Choisir qui ont contribué à l'organisation de ce colloque.