

EVOLUTIONS DE LA POLITIQUE DE DEFENSE DES CONSOMMATEURS

ANALYSE DE LA FNAUT EN VUE DES ASSISES DE LA CONSOMMATION

En vue des Assises de la consommation du 26 octobre 2009, la FNAUT précise ses positions sur les trois thèmes qui font l'objet des groupes de travail préparatoires, reprenant les arguments développés lors des rencontres du premier semestre 2009 avec Mme LAURENT, dans le cadre de la préparation de son rapport et avec le cabinet de M. CHATEL alors Secrétaire d'Etat chargé de la consommation.

Cette position a été définie par le Bureau de la FNAUT.

Introduction : présentation de la FNAUT

La FNAUT (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports) est une association de consommateurs agréée par l'Etat. Elle a été créée en 1978 par des militants d'associations locales.

La FNAUT rassemble des associations très diverses (usagers des transports collectifs urbains, ferroviaires, routiers et aériens, piétons, cyclistes, handicapés, familles de victimes d'accidents de la route, citadins et riverains des corridors de transit confrontés aux nuisances de la circulation routière, citoyens soucieux d'environnement global et d'aménagement du territoire) qui partagent une même vision de la politique des transports.

Elle assure l'information et la défense des intérêts généraux des utilisateurs des transports publics. Elle assure également le traitement des litiges individuels des voyageurs, par l'intermédiaire de son service juridique.

Elle intervient dans le secteur du transport qui est un secteur très particulier de la consommation en ce qui concerne son organisation et son économie, les décideurs politiques (autorités organisatrices de transports) ayant une influence comparable à celle des transporteurs. D'un point de vue économique, ce secteur est très concentré entre un nombre restreint d'opérateurs économiques, certains étant de plus en situation de monopole. Il est très centralisé en ce qui concerne son organisation administrative qui relève d'un interlocuteur unique que ce soit au niveau communal, départemental, régional ou national.

La FNAUT s'efforce par ailleurs de promouvoir une politique durable de la consommation de transport puisqu'elle encourage l'utilisation des modes de transports respectueux de l'environnement, ce qui l'amène à appréhender des problématiques très diverses (infrastructures de transports, urbanisme, aménagement du territoire, fiscalité, transport du fret).

Elle est reconnue comme un interlocuteur compétent par les exploitants de transport, les décideurs politiques et les medias.

Elle est membre de la fédération ConsoFrance, de la Fédération Européenne des Voyageurs, de France Nature Environnement et du Réseau Action Climat.

1. renforcement des associations et institutions chargées de la consommation

La FNAUT relève que les associations de consommateurs font partie des instances dans lesquelles les Français ont le plus confiance.

- **agrément**

La FNAUT bénéficie à l'heure actuelle d'un agrément national.

Quelles que soient les évolutions en ce qui concerne la délivrance des agréments, la FNAUT considère :

- que la procédure d'attribution et de gestion des agréments ne doit pas complexifier inutilement le système,
- que toutes les associations doivent pouvoir participer aux discussions sur des sujets transversaux généraux (politique de la consommation) et spécifiques (médiation, certification, commerce par internet...).

Pour la FNAUT, l'agrément est essentiel en ce qu'il permet la défense des intérêts collectifs et individuels des voyageurs en justice. Elle estime que l'expertise et l'expérience qu'elle a acquises dans le secteur des transports lui permettent d'assurer son rôle dans ce secteur spécifique.

- **institutions**

La FNAUT souhaite que l'ensemble des associations agréées dispose d'un siège au CNC. La qualité des avis du CNC est un atout à préserver. Le suivi de leur application doit être amélioré.

Au sujet de l'INC, la FNAUT relève la qualité et l'utilité de la documentation élaborée par cet institut.

Enfin, elle souhaite que les associations de consommateurs aient une représentation, en tant que telles, au Conseil Economique, Social et Environnemental.

- **subventions**

Les subventions aux associations nationales agréées doivent être délivrées sur la base d'une série de critères objectifs, transparents et publics adaptés à chaque association. L'effort actuel d'objectivation des critères d'évaluation doit être poursuivi. La base actuelle du montant de la subvention, liée à des données anciennes, doit être actualisée.

- commentaires sur l'annexe 1 "pistes pour une méthode d'appréciation de l'activité consommériste"

En ce qui concerne les critères relatifs à la tête de réseau :

- l'ordre des critères pourrait être revu, par exemple l'activité de représentation européenne aussi importante soit-elle n'a pas nécessairement à être en première position,
- analyse des critères proposés :

Domaine 1 – L'activité de représentation Européenne ou plus généralement l'activité internationale de l'association.

- *Participation au BEUC ou à une association reconnue par la Commission Européenne, responsabilité dirigeante d'une telle association.*
 - la reconnaissance par la Commission ne nous paraît pas indispensable, de même que la position de dirigeant.
- *Versement d'une contribution financière à une association consommériste internationale au-delà d'un certain seuil.*
 - le seuil doit tenir compte des possibilités financières de l'association.
- *Etre parmi les trois associations de consommateurs Français qui ont répondu au plus grand nombre de consultations organisées par la Commission Européenne sur les questions de consommation.*
 - le critère doit tenir compte de la spécificité de chaque association.

Domaine 2 – l'activité de représentation de l'association au CNC et dans des instances sectorielles ou de normalisation, et plus largement, toutes les activités de négociation avec les professionnels au niveau national et de lobbying auprès des décideurs publics sur des questions de consommation

- *Avoir été rapporteur du CNC pour un avis rendu dans l'année : ce critère devrait être étendu à la participation aux groupes de travail du CNC chargés de l'élaboration d'un avis.*

- les critères suivants doivent être rajoutés :
 - activité de conseil juridique exercée au niveau national pour l'information et la défense individuelle et l'activité de contentieux sur des sujets généraux : ce point est d'importance pour la FNAUT du fait des caractéristiques du secteur des transports : opérateurs concentrés voire en situation de monopole, importance du rôle des Pouvoirs publics et de l'Etat,
 - auditions dans le cadre de rapports parlementaires, de commissions d'enquêtes et de groupes d'études parlementaires ; enquêtes ou questionnaires émis par la Commission de l'UE,
 - participation aux activités de certification des services (code de la consommation) : représentation dans les comités de certification des organismes certificateurs, dans les comités tripartites, analyse des projets de référentiels,
 - analyse de l'impact sur internet des activités publiques de l'association,
 - participation à des enquêtes publiques et débats publics (CNDP) sur des projets d'ampleur nationale,
 - en ce qui concerne le critère 3, communication externe, celle-ci peut être évaluée aussi en analysant l'organisation et la participation à des colloques nationaux évoquant des sujets de consommation.

2. améliorations à apporter au droit national et communautaire de la consommation, et les secteurs prioritaires à cet égard

2.1 impact du droit communautaire sur la politique consumériste française

La proposition de directive sur le droit des consommateurs vise à homogénéiser les règles de droit national, afin d'augmenter la confiance des consommateurs. La nécessité de mettre en place un niveau de protection homogène en Europe, afin de créer un marché intérieur de la consommation, ne doit pourtant pas aboutir à une diminution des droits des consommateurs français.

Pour ces raisons, l'harmonisation maximale nous apparaît comme étant un outil dangereux. Les difficultés sont de deux ordres : risque de diminution du niveau de protection des consommateurs et difficulté d'adaptation du droit aux nouveaux modes de consommation.

La diversité des politiques de protection du consommateur des différents Etats membres ne permet pas d'avoir un niveau d'harmonisation satisfaisant. Il nous semble difficilement acceptable de réduire les droits des consommateurs français par une directive ne permettant pas de maintenir le niveau de protection juridique existant en France. Il serait même incompréhensible pour les consommateurs de notre pays de voir disparaître des règles les protégeant.

D'autre part, l'impossibilité, pour les Etats membres d'intervenir dans les matières relevant d'une directive d'harmonisation maximale ne semble pas compatible avec la rapidité avec laquelle les modes de consommation évoluent.

Ce mode d'harmonisation empêchera la mise en place de solutions rapides en cas d'apparition de situations mettant en difficulté les consommateurs, puisque le législateur français ne peut plus intervenir dans le champ d'application de la directive.

La solution souhaitable nous semble être la mise en place d'une harmonisation maximale restreinte à la définition des champs d'application de la directive. Par contre, l'harmonisation sur le contenu des droits conférés aux consommateurs doit être minimale afin de permettre à chaque Etat membre de légiférer dans le sens d'une amélioration de la protection des consommateurs.

Il est nécessaire de procéder à une étude détaillée de l'impact de la directive sur la législation nationale.

2.2 Les secteurs nécessitant des améliorations du droit

- **droits des voyageurs**

Ce secteur pose un certain nombre de questions sur l'effectivité du droit communautaire, qui est assez complet mais pose des difficultés dans son application concrète.

Le règlement relatif aux droits des passagers aériens (règlement 261/2004) n'est pas appliqué correctement par un certain nombre de compagnies aériennes. Un bilan de son application et une version plus protectrice des intérêts des voyageurs pourraient être élaborés.

D'autre part, la responsabilité de la compagnie en cas de perte de bagages est prévue par le règlement 889/2002. Les voyageurs sont parfois privés d'indemnisation lorsqu'ils ne peuvent pas prouver le préjudice lié à la perte de leur bagage (les factures du contenu du bagage perdu ne sont pas toujours conservées). Un montant minimal d'indemnisation pour les litiges liés aux bagages pourrait être mis en place. De plus, il n'existe actuellement pas de sanction lorsque les compagnies appliquent mal le règlement 889/2002, contrairement à ce qui existe pour le règlement 261/2004. Enfin, il serait souhaitable qu'un système de médiation soit mis en place pour son champ d'application.

La protection des voyageurs en cas de faillite des compagnies aériennes ou des agences de voyages doit être mieux assurée par le droit, le droit des procédures collectives ne prenant pas suffisamment en compte les difficultés particulières que rencontrent les voyageurs.

Le règlement relatif à la protection des droits des passagers ferroviaires (règlement 1371/2007) pose des questions spécifiques dans la mesure où il autorise les Etats membres à décaler dans le temps un certain nombre de ses dispositions.

Dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence du marché des transports ferroviaires, la FNAUT exercera une vigilance particulière sur les modalités qui seront mises en œuvre par les nouvelles entreprises ferroviaires en ce qui concerne l'information, les tarifs et l'après-vente.

L'action de groupe pourra être un recours déterminant pour défendre les droits des voyageurs.

- **encadrement du recours aux arguments écologiques**

La tentation est grande pour les professionnels de parer leurs produits de vertus écologiques qu'ils n'ont pas ("greenwashing" ou verdissement indu...). A ce titre, la FNAUT a engagé des actions contre deux constructeurs automobiles. Elle a également obtenu une décision du Jury de Déontologie Publicitaire condamnant une campagne de publicité pour de l'éthanol d'origine agricole. Toutefois, un encadrement de l'utilisation de certaines mentions ou qualificatifs améliorerait nettement la protection des consommateurs.

Il en est de même pour ce qui concerne les termes relatifs aux produits éthiques et au commerce équitable. Cet encadrement pourrait se baser sur des critères définis de manière précise et un système de certification du respect de ces critères.

3. renforcement de la relation de confiance entre consommateurs et entreprises (modes de résolution des conflits)

- **concertation**

La FNAUT considère que la concertation avec les décideurs et professionnels du secteur du transport permet d'améliorer la qualité des services de transports. Cette concertation s'exerce au travers :

- de l'exercice de son rôle de partie prenante dans les dispositifs institutionnels : représentation auprès de décideurs (Conseils d'Administration de la SNCF et de la RATP, Commission Administrative de l'Aviation Civile, certification des services de transport, comités de lignes...),
- de l'amélioration de l'information du consommateur (étiquetage, information précontractuelle, écocomparateurs, sincérité de la publicité) et de la vigilance sur une bonne information du consommateur en ce qui concerne les moyens innovants d'information et de paiement (l'intervention de la FNAUT a été déterminante pour une première étape de la clarification des tarifs de la SNCF),
- de l'amélioration de la qualité de service et du service après-vente.

- **médiation**

La FNAUT est favorable au développement de la médiation pour la résolution des litiges de consommation. C'est un système de règlement alternatif des litiges qui permet une résolution amiable des litiges de manière efficace. Son développement ne doit cependant pas être un frein à la mise en place des actions de groupe.

- médiation d'entreprise / médiation sectorielle

Dans le secteur des transports, il n'existe actuellement que deux entreprises qui se sont dotées d'un système de médiation : la SNCF et la RATP.

Ce sont des exemples de médiations d'entreprise (par opposition aux médiations sectorielles) qui fonctionnent relativement bien et donnent satisfaction aux consommateurs qui y ont recours.

Depuis de nombreuses années, la FNAUT saisit le Médiateur de la SNCF de plus de la moitié des dossiers qui lui sont transmis par l'intermédiaire des associations de consommateurs. Le taux de satisfaction pour le consommateur des avis rendus par le Médiateur de la SNCF, lorsque le dossier est examiné et transmis par la FNAUT, est supérieur au taux moyen de satisfaction de ses avis.

Une spécificité importante de la médiation dans le domaine du transport public terrestre de voyageurs est qu'elle peut porter sur des litiges relevant du droit pénal.

Cependant, ce modèle ne peut pas être transposé à tous les domaines.

Ainsi, le secteur du transport aérien et celui des voyages à forfait n'appellent pas le même système de médiation. En effet, il peut être compliqué pour un voyageur de savoir à quelle compagnie il doit s'adresser lorsqu'il existe des transporteurs successifs (vols avec une ou plusieurs correspondances) ou un transporteur contractuel différent du transporteur de fait. Il est donc nécessaire de mettre en place un Médiateur des compagnies aériennes.

Actuellement, la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) traite un certain nombre de litiges. Cependant, elle ne peut pas être saisie de tous les types de litiges, son champ d'action est limité à l'application des Règlements du Parlement européen 261/2004 et 889/2002.

D'autre part, la DGAC n'exerce pas strictement une médiation, puisque les compagnies aériennes ne sont pas volontaires pour trouver une solution à l'amiable aux litiges les opposant aux voyageurs.

Un autre secteur des transports ne bénéficie d'aucune structure de médiation à l'heure actuelle : il s'agit des voyages à forfait, c'est-à-dire les prestations vendues par les agences de voyage comprenant au moins deux opérations portant sur le transport, le logement ou un service touristique dépassant vingt-quatre heures (article L211-2 du Code du tourisme). Aujourd'hui, le syndicat national des agences de voyage propose une médiation. Celle-ci ne correspond pas parfaitement à la définition de la médiation proposée par l'avis du Conseil National de la Consommation.

Les agences de voyages sont diverses, notamment par la taille de leur structure, et nombreuses. Il serait ainsi préférable de mettre en place une médiation sectorielle, afin de permettre aux clients d'agences de voyage d'avoir recours à ce mode de résolution des litiges quelle que soit l'agence en cause.

- évaluation des compétences et formation des médiateurs

Pour vérifier la qualité des compétences des médiateurs, il semble souhaitable de mettre en place un observatoire de la médiation, dans lequel siègeraient médiateurs et associations de consommateurs.

La certification des processus de médiation peut également être un moyen d'assurer aux consommateurs une médiation de qualité.

Le service juridique de la FNAUT traite à l'heure actuelle un très grand nombre de dossiers de litiges par an dans les secteurs des transports aériens, ferroviaires, urbains et des voyages à forfait. Il répond à de très nombreuses demandes d'information émanant des voyageurs sur la nature de leurs droits. Cette activité correspond à une demande sociale forte, à laquelle la FNAUT apporte une réponse à un coût économique bien moindre que celui du marché du conseil juridique.

- **confiance et développement durable**

La confiance et la transparence des informations relatives aux services de transport public sont des éléments essentiels de qualité qui permettront un report modal.

La FNAUT engage de nombreuses actions de pédagogie auprès des décideurs (interventions lors de colloques organisés par elle-même ou d'autres organismes) et du public, par l'intermédiaire des médias (tribunes libres).

Ainsi, elle a apporté son soutien à la contribution climat-énergie en estimant qu'elle servait les intérêts bien compris des usagers des routes qui seront confrontés inéluctablement à la raréfaction du pétrole et à l'augmentation du prix des carburants. Elle a engagé des réflexions sur le péage urbain et plus largement sur l'urbanisme, notamment sur les conséquences néfastes de l'étalement urbain.

Conclusion

Depuis son origine, la FNAUT défend une vision de la consommation de transports compatible avec les exigences du développement durable.

La spécialisation de la FNAUT est légitime : d'une part son secteur est très large, il couvre tous les modes (ferroviaire, aérien et routier ; voyageurs et fret) et tous les aspects des transports que ce soit vis à vis de l'investissement ou de l'exploitation (économiques, écologiques, sociaux, aménagement du territoire, urbanisme, fiscalité). D'autre part ce secteur joue un rôle économique, social et écologique fondamental et d'importance croissante.

Au vu de l'importance du secteur des transports au regard, notamment, de son impact sur la vie quotidienne et sur l'environnement, la FNAUT estime que seuls des transports publics offrant un service de qualité permettront des reports modaux massifs. Cet objectif, qui a été un de ceux qui ont présidé à sa création, est aujourd'hui toujours d'actualité.

A ce titre, elle entend jouer tout son rôle dans un paysage de la défense des consommateurs qui prenne en compte l'identité et la spécificité des associations qui les défendent.