

S 2021-1645/1

PREMIÈRE CHAMBRE

TROISIÈME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ÉTAT ET LES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE DES CONSOMMATEURS

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 8 juillet 2021.

En application de l'article L 143-1 du Code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	1
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION	4
1 UN MOUVEMENT ASSOCIATIF ESSENTIEL POUR LA DÉFENSE DES CONSOMMATEURS MAIS QUI PRÉSENTE D'IMPORTANTES FAIBLESSES	5
1.1 Des associations auxquelles l'État a confié un rôle clef	5
1.1.1 Un mouvement associatif dont l'État a encouragé le développement.....	5
1.1.1.1 L'émergence du mouvement consumériste soutenue par les pouvoirs publics	5
1.1.1.2 Quinze associations agréées pour défendre les intérêts des consommateurs.....	9
1.1.2 Une politique publique qui fait une place importante aux acteurs associatifs. 11	
1.1.2.1 Des missions de la DGCCRF centrées sur la régulation et le contrôle.....	12
1.1.2.2 Des associations sur lesquelles reposent l'information et le conseil mais aussi la défense des intérêts individuels et collectifs des consommateurs	13
1.1.2.3 L'Institut national de la consommation, un établissement public centre de ressources et d'expertise pour les associations agréées	15
1.1.2.4 L'appui aux associations locales par les centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées	17
1.1.2.5 Une information limitée sur les moyens consacrés aux différents acteurs	19
1.2 Un mouvement associatif qui n'a pas connu d'évolutions significatives au cours de la décennie écoulée	20
1.2.1 Les constats du rapport Laurent de 2009.....	20
1.2.1.1 Les faiblesses engendrées par un trop grand nombre d'associations agréées	20
1.2.1.2 Des enjeux qui nécessitaient de renforcer les associations de défense des consommateurs.....	22
1.2.2 Des évolutions ponctuelles qui n'ont pas produit les résultats attendus	23
1.2.2.1 La création d'un second agrément.....	23
1.2.2.2 L'action de groupe	24
1.2.2.3 La réforme de l'Institut national de la consommation	26
1.2.3 Plus de dix ans après, une situation toujours aussi peu satisfaisante.....	28
2 UNE POLITIQUE PUBLIQUE DONT L'ORGANISATION, LE PILOTAGE ET LES MOYENS DOIVENT ÉVOLUER.....	30
2.1 Un désengagement de l'État qui traduit une stratégie peu claire	30
2.1.1 La faiblesse du pilotage du mouvement consumériste par la DGCCRF	30
2.1.1.1 Une stratégie qui tient peu compte du rôle et de la place des associations.....	30
2.1.1.2 Une complémentarité insuffisante entre l'action des associations agréées et celle des administrations	32
2.1.1.3 Des progrès à consolider dans le cadre du plan stratégique de la DGCCRF	33
2.1.2 Un partenariat à construire sur la base d'objectifs mieux définis	34
2.1.2.1 Des indicateurs qui reflètent mal les attentes de la DGCCRF.....	34
2.1.2.2 La poursuite d'objectifs peu cohérents et parfois contradictoires	36
2.1.2.3 La nécessaire adaptation aux évolutions des enjeux de la consommation.....	40
2.2 Des dispositifs d'agrément qui ne jouent qu'imparfaitement leur rôle.....	41

2.2.1 Des dispositifs d'agrément dont le principe n'est pas contesté par les associations mais dont le rôle est peu clair.....	42
2.2.1.1 L'agrément général	42
2.2.1.2 La reconnaissance spécifique, une tentative pour rénover l'agrément qui a échoué	43
2.2.1.3 Des dispositifs qui ont vieilli.....	44
2.2.2 Des modalités d'attribution et de renouvellement à revoir	45
2.2.2.1 Un processus déclaratif, des contrôles formels	45
2.2.2.2 Des critères d'attribution imprécis, appliqués de manière souple	47
2.2.2.3 Un périmètre figé depuis trop longtemps	48
2.3 Un financement par l'État qui ne permet pas d'associer de façon efficace le mouvement consumériste aux politiques de défense des consommateurs	50
2.3.1 Une réduction continue des subventions de la DGCCRF	50
2.3.1.1 Un contexte budgétaire contraint qui tient lieu de politique de financement	51
2.3.1.2 Des modalités d'évaluation qui ne sont plus adaptées aux enjeux financiers.....	53
2.3.1.3 Un soutien financier déconnecté de l'action des associations	54
2.3.2 Un cadre financier qui doit évoluer.....	55
2.3.2.1 Une dépendance inégale aux subventions de la DGCCRF.....	56
2.3.2.2 Le financement par appels à projets pour mieux orienter l'action des associations sur des priorités	59
ANNEXES	63
Annexe n° 1. Liste des sigles	64
Annexe n° 2. Bibliographie.....	65
Annexe n° 3. Crédits budgétaires consacrés par l'État en 2019 à la défense des consommateurs	67
Annexe n° 4. Actions de groupe engagées depuis 2014	68
Annexe n° 5. Données relatives aux moyens et à l'activité de la DGCCRF	70
Annexe n° 6. Analyse des indicateurs prévus dans les conventions d'objectifs	71

SYNTHÈSE

La défense économique du consommateur vise à lui fournir l'assurance d'une information claire et loyale dans son acte d'achat. La mise en œuvre de cette politique publique est principalement assurée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et s'appuie, de longue date, sur un large mouvement associatif.

Depuis l'émergence de ce mouvement, des évolutions économiques, technologiques et sociales considérables ont eu lieu, qui ont profondément affecté les modes de consommation et fait émerger de nouveaux enjeux (transition énergétique, exclusion numérique, actes de malveillance en ligne, etc.).

Ces évolutions ont été amplifiées par la crise sanitaire liée à la covid 19, au cours de laquelle les associations ont été particulièrement sollicitées pour informer, conseiller et accompagner les consommateurs, mais aussi pour diffuser les informations produites par les services de l'État et détecter les pratiques abusives.

C'est dans ce contexte que la Cour a examiné les relations entre l'État et les associations de défense des consommateurs.

Un mouvement associatif essentiel pour la défense des consommateurs mais qui présente d'importantes faiblesses

L'État a confié au monde associatif un rôle important dans la défense des intérêts des consommateurs, dont il a encouragé et accompagné le développement. Une procédure d'agrément a ainsi été mise en place pour distinguer les associations qui agissent dans le domaine de la consommation et présentent des garanties d'indépendance suffisantes. Cet agrément bénéficie actuellement à quinze associations, très hétérogènes par leurs origines, leurs moyens et leur fonctionnement.

Subventionnées par la DGCCRF, ces associations assurent des missions d'information et de conseil auprès des consommateurs et peuvent agir en justice pour faire valoir leurs intérêts individuels et collectifs. L'Institut national de la consommation (INC) a pour mission d'offrir à ces associations un appui technique, une expertise et la participation à l'émission « Consomag ». L'Institut pilote et finance par ailleurs les centres techniques régionaux de la consommation, qui ont vocation à mutualiser et coordonner les activités des associations de défense des consommateurs à l'échelle locale.

Le mouvement associatif consumériste présente toutefois des faiblesses, dont les principales ont été relevées dès la fin des années 2000 par le rapport Laurent : des associations trop nombreuses, agréées sur la base de critères peu pertinents, trop dépendantes pour certaines d'entre elles de subventions publiques en constante diminution et peu à même de répondre aux évolutions des enjeux de la consommation.

Des évolutions sont intervenues ponctuellement par la suite, comme la création d'un second agrément, aux conditions plus exigeantes, la mise en place d'une procédure d'action de groupe ou encore la réforme de l'INC. Elles n'ont toutefois pas eu les effets escomptés et, faute

pour l'État d'avoir entamé la nécessaire refonte de cette politique publique, la situation demeure peu satisfaisante.

Une politique publique dont l'organisation, le pilotage et les moyens doivent évoluer

La relation que l'État entretient avec les associations de défense des consommateurs est marquée par l'absence d'une stratégie claire qui permettrait de nouer un partenariat efficace avec celles-ci. La faiblesse du pilotage par la DGCCRF, le manque de complémentarité entre l'action des associations et celle de l'administration et une répartition des rôles peu satisfaisante appellent à une meilleure définition des objectifs de l'État afin d'améliorer la défense des consommateurs.

Au-delà de la question des subventions, c'est bien l'organisation de la politique de soutien aux associations de défense des consommateurs qui doit être repensée pour s'adapter à l'évolution des attentes des consommateurs.

Les dispositifs d'agrément des associations ont démontré leur utilité en accompagnant la structuration et la montée en charge du mouvement consumériste. Ils sont nécessaires pour apporter une reconnaissance officielle aux associations qui agissent en faveur des intérêts des consommateurs et présentent des garanties d'indépendance suffisantes, notamment pour agir en justice.

Le renouvellement des agréments donne toutefois lieu à des procédures inutilement complexes, essentiellement déclaratives et accompagnées de contrôles formels. La plupart des critères, imprécis, sont devenus peu pertinents et sont appliqués de manière très souple, ce qui a abouti à figer le périmètre des associations agréées.

Entre 2010 et 2020, les subventions de la DGCCRF aux associations agréées ont globalement diminué de 40 %. Cette baisse de la ressource publique doit conduire à s'interroger sur ses modalités d'attribution, qui devraient avant tout être cohérentes avec les priorités de la politique publique de défense des consommateurs.

Dans ce contexte, la Cour recommande d'expertiser rapidement les conditions d'un développement des appels à projets, base de l'obtention d'un financement pour les associations, agréées ou non, dont les projets seraient retenus. Le recours aux appels à projets permettrait à des associations non agréées de contribuer à la politique publique de défense des consommateurs. Elle permettrait aussi de concentrer les moyens sur des missions clairement identifiées et d'inciter les associations à innover dans leurs pratiques, voire à coopérer davantage.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DGCCRF, DACS) : Procéder au réexamen des dispositions sur l'action de groupe de la loi du 17 mars 2014 à l'aune de celles de la loi du 18 novembre 2016 sur la justice au XXI^e siècle afin de favoriser le développement de cette procédure (recommandation réitérée).

Recommandation n° 2 (DGCCRF) : Établir un plan d'action pluriannuel pour favoriser une meilleure complémentarité entre les actions des associations de défense des consommateurs et celles des services de la DGCCRF.

Recommandation n° 3 (DGCCRF, DACS) : Redéfinir l'objet et les conditions d'obtention de l'agrément et mieux assurer le suivi des associations agréées.

Recommandation n° 4 (DGCCRF, DACS) : Mettre fin d'ici trois ans aux conventions annuelles signées avec les associations agréées et recourir à des appels à projets.

INTRODUCTION

Le développement de la consommation de masse au cours de la seconde moitié du XX^e siècle s'est accompagné du besoin de garantir et d'organiser la protection des consommateurs et la défense de leurs intérêts.

L'État s'est progressivement doté de capacités de contrôle, de régulation et de sanction, en particulier au sein de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Dans le même temps, il a promu et accompagné le développement d'associations en mesure d'informer et de conseiller les consommateurs, mais aussi de les représenter et de les défendre dans leurs intérêts individuels et collectifs.

Pour distinguer les associations qui sont les plus engagées dans les thématiques liées à la consommation et qui présentent des garanties d'indépendance suffisantes vis-à-vis des entreprises, l'État a créé en 1973 un agrément, aujourd'hui délivré à quinze associations nationales très diverses, qui leur permet d'ester en justice et de participer aux concertations et consultations conduites par l'État. Ces associations bénéficient par ailleurs de subventions versées par la DGCCRF et de l'appui de l'Institut national de la consommation.

Les modes de consommation mais aussi de défense des consommateurs et de règlement des litiges avec les professionnels ont connu de profondes mutations qui remettent en question la place centrale qu'occupaient auparavant les associations agréées au sein de cette politique publique.

La crise sanitaire actuelle a amplifié ces évolutions et rend donc d'autant plus nécessaire un examen de la politique de soutien de l'État au mouvement consumériste.

•
• •

Le présent rapport traite du soutien apporté par l'État aux associations nationales agréées de défense des consommateurs, dans l'objectif d'analyser si ces modalités de soutien sont favorables à la politique publique de défense des consommateurs. Il ne porte ni sur les comptes et la gestion de ces associations, ni sur les associations, nationales ou locales, qui interviennent dans le domaine de la consommation mais ne bénéficient pas de l'agrément de l'État.

La première partie dresse un état des lieux du mouvement consumériste, dont l'essor a été souhaité et accompagné par l'État, et du rôle dévolu aux associations agréées. Malgré des constats partagés depuis plus d'une décennie et des évolutions ponctuelles, la Cour fait le constat que la situation reste peu satisfaisante.

La seconde partie constate le désengagement de l'État, qui traduit l'absence de stratégie claire, et pose les bases d'un partenariat à construire avec le mouvement consumériste, qui nécessite notamment de revoir les modalités d'agrément et de financement des associations.

1 UN MOUVEMENT ASSOCIATIF ESSENTIEL POUR LA DÉFENSE DES CONSOMMATEURS MAIS QUI PRÉSENTE D'IMPORTANTES FAIBLESSES

Depuis plusieurs décennies, les associations sont des acteurs majeurs de la politique de protection et de défense des consommateurs, en dépit d'importantes faiblesses. Les travaux intervenus à la fin des années 2000 pour tenter d'y remédier n'ont pas produit les effets attendus et, plus de dix ans après, le mouvement associatif consumériste n'a que peu évolué.

1.1 Des associations auxquelles l'État a confié un rôle clef

Le développement des associations de défense des consommateurs a été très tôt encouragé par l'État, qui leur a donné les moyens de jouer un rôle d'information et de conseil et aussi de recourir au juge pour faire valoir les intérêts individuels et collectifs des consommateurs.

1.1.1 Un mouvement associatif dont l'État a encouragé le développement

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les pouvoirs publics ont soutenu la mise en place d'interlocuteurs légitimes et d'instances de concertation afin d'accompagner et d'encadrer le développement de la consommation. Quinze associations bénéficient aujourd'hui de l'agrément délivré par l'État pour défendre les intérêts des consommateurs.

1.1.1.1 L'émergence du mouvement consumériste soutenue par les pouvoirs publics

Si l'origine du mouvement consumériste français remonte à la fin du XIX^e siècle, il s'est essentiellement structuré au sortir de la Seconde Guerre mondiale, à l'heure où la reconstruction du pays annonçait la consommation de masse. La protection du consommateur, jusqu'alors essentiellement abordée dans sa dimension économique par le biais des coopératives d'achat, a pris une dimension de plus en plus technique et juridique avec le développement de la publicité, l'importation massive de produits de consommation courante et l'utilisation croissante de composants artificiels dans l'alimentation, les cosmétiques, etc. Les principaux acteurs investis dans le domaine de la consommation étaient alors les associations familiales, regroupées depuis 1945¹ autour de l'Union nationale des associations familiales, les associations « féminines »² et les syndicats de salariés.

¹ Ordonnance n° 45-323 du 3 mars 1945 relative aux associations familiales et constatant la nullité de l'acte dit loi du 29 décembre 1942.

² Par exemple le conseil national des femmes françaises et l'union féminine civique et sociale.

En 1950 a été institué auprès du ministre chargé des affaires économiques un comité national de la productivité³, dont les travaux ont notamment abouti à la création, en 1951, de l'Union fédérale de la consommation qui rassemble 28 acteurs intéressés par la protection et la promotion du consommateur : associations familiales et féminines, syndicats, coopératives d'acheteurs, etc. Cette union prenait la forme d'un bureau d'études qui contribuait aux travaux des pouvoirs publics et effectuait des enquêtes de terrain. Elle a donné naissance, en 1972, à l'Union fédérale des consommateurs (UFC).

L'année 1960 a été marquée par deux événements importants pour le mouvement consumériste : d'une part, la création du Comité national de la consommation pour « *permettre la confrontation permanente des représentants des pouvoirs publics et des représentants des intérêts collectifs des consommateurs pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation* »⁴. D'autre part, la proposition du rapport « Armand-Rueff »⁵ de « *favoriser le groupement, l'information et l'action des consommateurs* »⁶ en soutenant la formation et le développement de groupements représentatifs et efficaces.

La volonté des pouvoirs publics de soutenir le mouvement consumériste aboutit à la création, en 1966, de l'Institut national de la consommation (INC), « *centre de recherche, d'information et d'études sur les problèmes de la consommation* »⁷ chargé, en lien avec les groupements de consommateurs, de procéder à des essais et examens, d'informer et de réaliser des études juridiques et techniques⁸. Il édite, à partir de 1971, un magazine à destination du grand public, aujourd'hui intitulé « 60 millions de consommateurs ».

La prise en compte administrative et politique des sujets de consommation se renforce à partir des années 1970, à l'occasion de scandales médiatisés comme le talc Morhange⁹, les pneus Kléber-Colombes¹⁰ ou encore le veau aux hormones¹¹. En 1976, un secrétariat d'État à la consommation est confié à Christiane Scrivener.

À partir de 1983, les représentants des professionnels ne siègent plus au conseil d'administration de l'INC¹² mais intègrent¹³ le Conseil national de la consommation qui succède au Comité du même nom, tandis que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est créée en 1985 au sein du ministère

³ Décret du 27 juin 1950 instituant un comité national de la productivité.

⁴ Décret n° 60-1390 du 19 décembre 1960 portant création d'un comité national de la consommation.

⁵ Décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959 instituant un comité auprès du Premier ministre.

⁶ Rapport sur les obstacles à l'expansion économique, présenté par le comité institué par le décret n° 59-1284 du 13 novembre 1959, chargé « *d'examiner les situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion de l'économie* »

⁷ Article 22 de la loi n° 66-948 du 22 décembre 1966 de finances rectificative pour 1966.

⁸ Décret n° 67-1082 du 5 décembre 1967 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Institut national de la consommation.

⁹ En 1972, la concentration excessive d'un bactéricide dans du talc, due à une erreur de manipulation, provoque la mort de 36 enfants et l'intoxication de près de 200 autres.

¹⁰ En 1979, l'Union fédérale des consommateurs demande le retrait du marché des pneus V12 produits par l'entreprise Kléber-Colombes et accusés d'éclater en raison d'un défaut de conception. Le ministère de l'industrie considère qu'il ne dispose pas de preuves suffisantes et refuse de prendre la mesure de retrait.

¹¹ En 1979, l'Union fédérale des consommateurs appelle au boycott de la viande de veau en dénonçant l'utilisation d'hormones soupçonnées d'être cancérogènes.

¹² Le conseil d'administration de l'INC comprend un représentant du collège des professionnels du Conseil national de la consommation.

¹³ Décret n° 83-642 du 12 juillet 1983 portant création d'un conseil national de la consommation, organe consultatif placé auprès du ministre chargé de la consommation.

chargé de l'économie, des finances et du budget. En 1992, le traité de Maastricht consacre son titre XI à la politique européenne de protection du consommateur, témoignant de l'importance prise par les thèmes relatifs à la consommation dans le développement du marché commun.

Dans le même temps, le développement et la structuration locale des associations de défense des consommateurs ont été encouragés par l'administration, qui a notamment soutenu à partir des années 1960 la création des unions régionales d'organisations de consommateurs, devenues ensuite les centres techniques régionaux de la consommation (CTRC). Il s'agit d'associations qui visent à fédérer et coordonner l'action des associations locales de défense des consommateurs.

L'Union européenne et la protection du consommateur

La protection du consommateur a progressivement acquis une place importante dans les politiques de l'Union européenne. Si le Traité de Rome, signé en 1957, ne prévoyait pas explicitement la conception d'une politique communautaire de protection du consommateur, la visibilité prise par cette problématique a conduit la Commission à présenter le premier programme d'action en matière de protection du consommateur à l'occasion du sommet de Paris de 1972. L'Acte unique, signé en 1986, a introduit la notion de consommateur dans le traité et a donné compétence à la Commission pour proposer des mesures assurant « *un niveau de protection élevé* » des consommateurs¹⁴. La politique de protection du consommateur s'inscrit alors dans la politique plus générale de l'achèvement du marché unique.

Le Traité de Maastricht, signé en 1992, a érigé la protection du consommateur au rang de véritable politique communautaire et lui a donné une base juridique spécifique (article 153 TCE). Aujourd'hui, le Titre XV du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet à l'Union de prendre des mesures dans le cadre de la réalisation du marché intérieur (selon les procédures prévues par l'article 114 TFUE) ainsi que des mesures appuyant et complétant la politique des États membres (selon la procédure législative ordinaire).

Sur proposition de la Commission, l'Union européenne a adopté un cadre normatif visant à protéger les intérêts du consommateur : normes de fabrication (par exemple sur les jouets¹⁵), droits des passagers aériens¹⁶, encadrement des prix d'itinérance (*roaming*) dans les télécommunications¹⁷, etc.

Des associations européennes de consommateurs ont vu le jour pour regrouper les structures nationales et défendre les intérêts des consommateurs auprès des institutions de l'Union européenne. Elles participent notamment aux consultations de la Commission européenne et font valoir leur point de vue auprès du Parlement européen. Les principales sont les suivantes :

- le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) est une association consacrée aux questions de consommation. En sont notamment adhérents l'UFC-Que Choisir et la CLCV ;

¹⁴ Article 18 de l'Acte unique, modifiant l'Article 100A du Traité de Rome.

¹⁵ Directive 2009/48/EC « Sécurité des jouets ».

¹⁶ Règlement 261/2004 « Droits des passagers aériens ».

¹⁷ Règlement 2017/920 modifiant le règlement 531/2012 « Marché de gros de l'itinérance ».

- la Confédération des organisations familiales de l'Union européenne (COFACE) est consacrée aux questions familiales. Elle réunit notamment la Confédération syndicale des familles (CSF), Familles de France (FF), Familles rurales (FR) et l'Union nationale des associations familiales (UNAF) ;
- l'Union européenne des consommateurs est une association consacrée aux questions de consommation, dont fait notamment partie l'INDECOSA-CGT ;
- l'Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs pour la normalisation (ANEC) se consacre principalement aux questions de normalisation. La France y est représentée par la Confédération nationale du logement (CNL).

La Commission européenne a également mis en place depuis 2005 un réseau de 30 centres européens des consommateurs¹⁸, cofinancés avec les autorités nationales et chargés d'informer les consommateurs sur leurs droits relatifs à l'achat de biens et services dans le marché unique. Ils sont également sources de conseils juridiques pour les consommateurs et facilitent la résolution de litiges transfrontaliers entre particuliers et professionnels en promouvant notamment la médiation.

La France et l'Allemagne partagent par ailleurs un centre européen de la consommation situé dans l'agglomération de Strasbourg/Kehl. Financé par les collectivités frontalières, il a pour vocation d'aider au règlement des litiges entre consommateurs et professionnels des deux pays.

En 2009, le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation Hervé Novelli organise des « assises de la consommation » pour « *définir un nouveau schéma d'ensemble de la politique de consommation, où pourront se confronter intérêts économiques et nouvelles attentes des consommateurs, besoin de protection et aspiration à des modes de consommation nouveaux* »¹⁹. L'année suivante, l'État met en place une procédure de « *reconnaissance spécifique* »²⁰ au profit d'associations qui sont alors membres de droit du bureau du Conseil national de la consommation²¹.

Par ailleurs, dès les années 1980, l'idée de permettre les actions de groupe, à l'instar des *class actions* américaines, est évoquée. En avril 1987, le secrétaire d'État chargé de la consommation et de la concurrence, Jean Arthuis, a présenté au conseil européen des ministres de la consommation une réflexion sur la création d'une procédure collective au niveau européen, afin d'éviter une distorsion de concurrence entre entreprises européennes.

Formulée en 1990 dans le rapport de la commission pour la codification du droit de la consommation, présidée par le professeur Jean Calais-Auloy, la proposition de création d'une action de groupe dans le droit français est reprise dans un rapport parlementaire de 2003 qui

¹⁸ Dans les 27 pays de l'Union européenne, en Grande-Bretagne, en Islande et en Norvège.

¹⁹ Dossier de presse des premières assises de la consommation, octobre 2009.

²⁰ Article 1 du décret n° 2010-801 du 13 juillet 2010 relatif à la représentation des associations de défense des consommateurs et aux institutions de la consommation.

²¹ Article D. 821-11 du code de la consommation.

considérerait que « *l'institution du recours collectif [apparaissait] désormais comme la seule façon de garantir l'effectivité des droits des consommateurs dans certains types de litiges* »²².

En 2010, un autre rapport parlementaire concluait que les conditions étaient réunies pour la création d'une « *véritable action de groupe à la française, répondant à la fois aux attentes des consommateurs, à la sécurité économique et juridique des entreprises et aux principes de notre droit* »²³.

La procédure de l'action de groupe a finalement été introduite dans le code de la consommation par la loi du 17 mars 2014²⁴ relative à la consommation. Son recours est relativement encadré et est notamment réservé aux associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national et agréées²⁵ par l'État (cf. *infra* § 1.2.2).

1.1.1.2 Quinze associations agréées pour défendre les intérêts des consommateurs

Désireux de donner à des associations les moyens de faire valoir les intérêts des consommateurs face aux professionnels, l'État leur a reconnu en 1973 le droit d'« *exercer devant toutes les juridictions l'action civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs* »²⁶.

Toutefois, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette possibilité ont conduit à une clarification de leur champ d'action dans le cadre notamment d'une procédure d'agrément prévue par la loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs.

L'agrément peut être accordé aux associations nationales et locales par l'État, si celles-ci justifient notamment d'une « *activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs* »²⁷. Il bénéficie actuellement à 15 associations nationales, agréées pour la première fois en 1975 et, pour l'agrément le plus récent, en 1988.

Tableau n° 1 : Les 15 associations nationales agréées pour défendre les intérêts des consommateurs

Nom de l'association	Sigle	Date de création	Date du premier agrément
Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur	ADEIC	1983	1985
Association force ouvrière consommateurs	AFOC	1974	1976

²² Luc Chatel, *De la conso méfiance à la conso confiance - Rapport de la mission parlementaire auprès du secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sur l'information, la représentation et la protection du consommateur*, La documentation française, juillet 2003.

²³ Laurent Bétéille, Richard Yung, *L'action de groupe*, rapport d'information, commission des lois, Sénat, n° 499 (2009-2010), 26 mai 2010.

²⁴ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

²⁵ Article L. 623-1 du code de la consommation.

²⁶ Article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer ».

²⁷ Article R. 411-1 du code de la consommation.

Nom de l'association	Sigle	Date de création	Date du premier agrément
Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs	ALLDC	1979	1982
Confédération générale du logement	CGL	1954	1982
Consommation, logement et cadre de vie	CLCV	1952	1975
Conseil national des associations familiales laïques	CNAFAL	1967	1983
Confédération nationale des associations familiales catholiques	CNAFC	1905	1987
Confédération nationale du logement	CNL	1916	1980
Confédération syndicale des familles	CSF	1946	1975
Familles de France	FF	1947	1975
Familles rurales	FR	1943	1975
Fédération nationale des associations d'usagers des transports	FNAUT	1978	1988
Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés-CGT	INDECOSA-CGT	1979	1981
Union fédérale des consommateurs - Que choisir	UFC-Que choisir	1951	1976
Union nationale des associations familiales	UNAF	1945	1973

Sources : Institut national de la consommation et Journal officiel

Ces associations sont issues de quatre mouvements aux origines différentes :

- le mouvement familial comprenant le CNAFAL, la CNAFC, la CSF, Familles de France, Familles rurales et l'UNAF. Il s'agit pour la plupart d'associations créées peu après la Seconde Guerre mondiale et qui interviennent dans les problématiques liées à la consommation par le biais de « *la défense des intérêts généraux de toutes les familles* »²⁸ ;
- le mouvement syndical a donné naissance au tournant des années 1970 à plusieurs associations : l'ADEIC (liée à la Fédération de l'éducation nationale – FEN puis à l'Union nationale des syndicats autonomes – UNSA), l'AFOC (liée à Force ouvrière – FO) et l'INDECOSA-CGT (liée à la Confédération générale du travail – CGT) ;
- le mouvement consumériste né dans les années 1950 rassemble des associations entièrement dédiées aux questions de consommation : UFC-Que Choisir et la CLCV ;

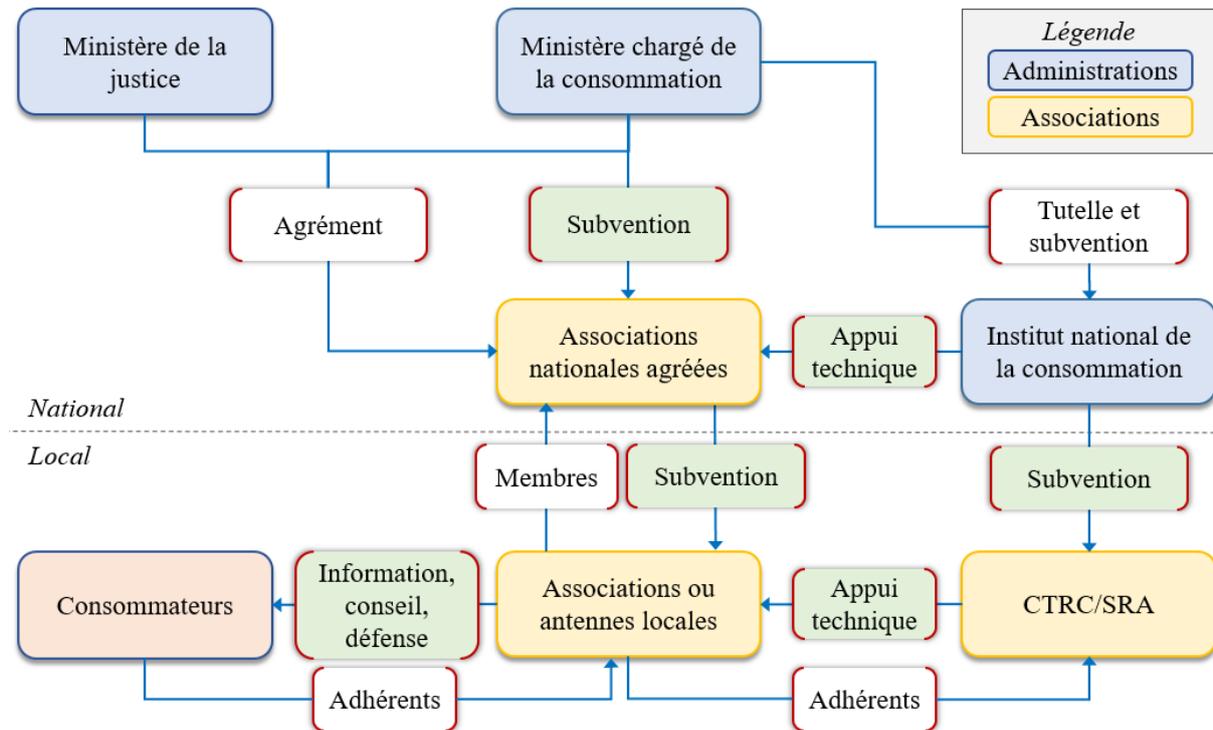
²⁸ Article 4 de l'ordonnance n° 45-323 du 3 mars 1945 relative aux associations familiales et constatant la nullité de l'acte dit loi du 29 décembre 1942.

- des associations abordant la consommation à travers le prisme d'une thématique particulière comme le logement (CNL, CGL), le transport (FNAUT) ou encore l'éducation populaire (ALLDC).

1.1.2 Une politique publique qui fait une place importante aux acteurs associatifs

La politique de protection et de défense des consommateurs est mise en œuvre par un ensemble d'acteurs, dans lequel les associations jouent un rôle important. La DGCCRF dispose de compétences régaliennes pour assurer la régulation et le contrôle des marchés et s'appuie sur les associations pour accueillir, informer et conseiller les consommateurs tout en défendant leurs intérêts individuels et collectifs dans les litiges. Pour mener à bien leurs missions, les associations bénéficient de l'appui de la DGCCRF, des centres techniques régionaux de la consommation et de l'Institut national de la consommation.

Schéma n° 1 : Principaux acteurs de la politique de protection et de défense du consommateur



Source : Cour des comptes

1.1.2.1 Des missions de la DGCCRF centrées sur la régulation et le contrôle

Au sein du ministère de l'économie et des finances, la DGCCRF « *veille à la régulation et au bon fonctionnement des marchés sous leurs divers aspects* »²⁹. Elle est chargée d'assurer la régulation concurrentielle des marchés ainsi que le respect par les acteurs économiques des règles assurant l'information, la protection économique et la sécurité des consommateurs. Elle s'assure également que les pratiques commerciales des entreprises soient loyales et protectrices des intérêts des consommateurs et veille à ce que les produits et services proposés par les entreprises soient sûrs pour les consommateurs.

Pour mener à bien ces objectifs, la DGCCRF prépare les textes législatifs et réglementaires qui encadrent les relations entre consommateurs et professionnels, dont les dispositions sont réunies dans le code de la consommation, et organise la concertation entre les organisations représentatives des consommateurs et les représentants des professionnels, notamment au sein du Conseil national de la consommation.

Afin d'assurer le respect de la réglementation en matière de consommation, la DGCCRF dispose de pouvoirs d'enquête et de sanction étendus³⁰ et, sur la base des priorités gouvernementales et de l'analyse de facteurs de risque, définit chaque année un « programme national d'enquêtes », qui tient notamment compte des signalements effectués par les consommateurs (55 912 déclarations en 2019³¹, notamment déposées sur le site Signal Conso³²). Près de 100 000 établissements et 15 000 sites internet ont fait l'objet d'un contrôle en 2019. Selon la gravité des infractions révélées, la DGCCRF décide d'actions préventives, correctives ou répressives à l'encontre des professionnels. Ses missions d'enquête et de contrôle sont complétées par l'action d'administrations sectorielles, notamment des autorités administratives indépendantes telles que l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).

Enfin, la DGCCRF informe les consommateurs de la protection que leur offre la réglementation, à la fois directement et par le biais des associations de défense des consommateurs. Elle est en effet responsable de l'élaboration et de la signature des conventions annuelles d'objectifs et de moyens conclues avec ces associations, qui précise l'étendue de leur mission et les moyens, notamment financiers, que mobilise en contrepartie la DGCCRF.

Pour mener à bien ses missions, la DGCCRF compte près de 3 000 agents³³ et dispose d'un budget d'environ 240 M€³⁴. Elle a prévu de subventionner l'Institut national de la

²⁹ Décret n°2001-1178 du 12 décembre 2001 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

³⁰ Livre V du code de la consommation (« Pouvoirs d'enquêtes et suites à donner aux contrôles ») et Livre IV du Code du commerce (« De la liberté des prix et de la concurrence »).

³¹ Bilan d'activité 2019 de la DGCCRF.

³² <https://signal.conso.gouv.fr/>

³³ Bilan d'activité 2019 de la DGCCRF.

³⁴ Projet annuel de performance du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* dans le projet de loi de finances pour 2021, action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur ».

consommation et les associations de défense de consommateurs (y compris des associations ne disposant pas de l'agrément national) à hauteur de 5,3 M€³⁵ en 2021, contre 7,1 M€ en 2019.

1.1.2.2 Des associations sur lesquelles reposent l'information et le conseil mais aussi la défense des intérêts individuels et collectifs des consommateurs

Tandis que la mission assignée à la DGCCRF est la protection³⁶ des intérêts des consommateurs, les associations agréées ont vocation à assurer leur défense³⁷. Interlocuteurs importants des consommateurs, les associations les accueillent et les informent afin qu'ils connaissent les droits et protections que leur offre la réglementation et qu'ils soient en capacité de se défendre en cas de litige avec un professionnel. Les associations organisent par ailleurs une communication grand public sur des thématiques variées relatives à la consommation.

De plus, elles participent à la concertation avec les professionnels dans le cadre de diverses commissions consultatives où elles défendent les intérêts collectifs des consommateurs, en particulier au sein du Conseil national de la consommation (CNC)³⁸, qui est notamment consulté par les pouvoirs publics sur les orientations de leurs politiques concernant les consommateurs.

Enfin, les associations agréées ont la possibilité de défendre et de représenter les consommateurs dans leurs litiges avec des professionnels selon cinq modalités :

- en cas d'infraction pénale, les associations agréées peuvent demander au juge d'octroyer des dommages et intérêts et d'ordonner aux professionnels de mettre fin aux pratiques illicites, le cas échéant sous astreinte³⁹. Cette modalité d'action n'est ouverte que si l'infraction porte atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs, les associations pouvant alors se substituer aux consommateurs lésés ;
- en cas de litige contractuel, les associations ne peuvent pas se substituer au consommateur lésé mais peuvent intervenir en appui de l'action du consommateur ou pour demander la réparation d'un éventuel préjudice portant atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs⁴⁰ ;
- en cas d'infraction pénale ou de manquement contractuel, une association agréée peut être mandatée par au moins deux consommateurs qui ont subi des préjudices individuels par le fait d'un même professionnel et ayant une origine commune. Dans le cadre d'une telle action en représentation conjointe, l'association mandatée agit alors au nom des consommateurs devant le juge pour demander la réparation du préjudice⁴¹ ;

³⁵ Projet annuel de performance (PAP) du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* dans le projet de loi de finances pour 2021, action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur ».

³⁶ Décret n° 2001-1178 précité.

³⁷ Article R. 411-1 du code de la consommation.

³⁸ Article D. 821-6 du code de la consommation.

³⁹ Art. L. 621-1 et L. 621-2 du code de la consommation.

⁴⁰ Art. L. 621-9 du code de la consommation.

⁴¹ Art. L. 622-1 du code de la consommation.

- l'action de groupe permet à une association agréée d'agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique⁴². L'action de groupe est limitée aux préjudices causés par le manquement de professionnels à leurs obligations légales ou contractuelles à l'occasion de la vente de biens ou de la fourniture de services, et aux préjudices causés par des pratiques anticoncurrentielles⁴³ ;
- les associations agréées peuvent enfin agir de manière préventive devant le juge civil. Il leur est en effet possible de demander, le cas échéant sous astreinte, la suppression de clauses abusives incluses dans un contrat type proposé par un professionnel⁴⁴.

Elles ont aussi la possibilité d'engager une médiation, procédure mise en place en 2015 pour les litiges de consommation⁴⁵ comme alternative à leur règlement judiciaire. Initiée à la demande du consommateur⁴⁶, cette procédure fait intervenir un médiateur de la consommation nommé par une commission paritaire composée de représentants des associations agréées et de représentants des professionnels⁴⁷. Les associations agréées peuvent conseiller et accompagner les consommateurs durant le processus de médiation.

Pour mener à bien leurs missions, les associations nationales agréées bénéficient de subventions octroyées par la DGCCRF. En 2020, cette direction a ainsi attribué 2,7 M€ aux 15 associations nationales agréées, qui en ont ensuite reversé une partie aux associations ou antennes locales qui leur sont affiliées. En contrepartie, les associations nationales s'engagent vis-à-vis de la DGCCRF à respecter des obligations relatives à leurs missions d'accueil, d'information et d'accompagnement des consommateurs, formalisées dans des conventions annuelles d'objectifs et de moyens.

⁴² Codifiée au Chapitre III « Action de groupe » du Titre II, Livre VI du code de la consommation.

⁴³ Article L. 423-1 du code de la consommation.

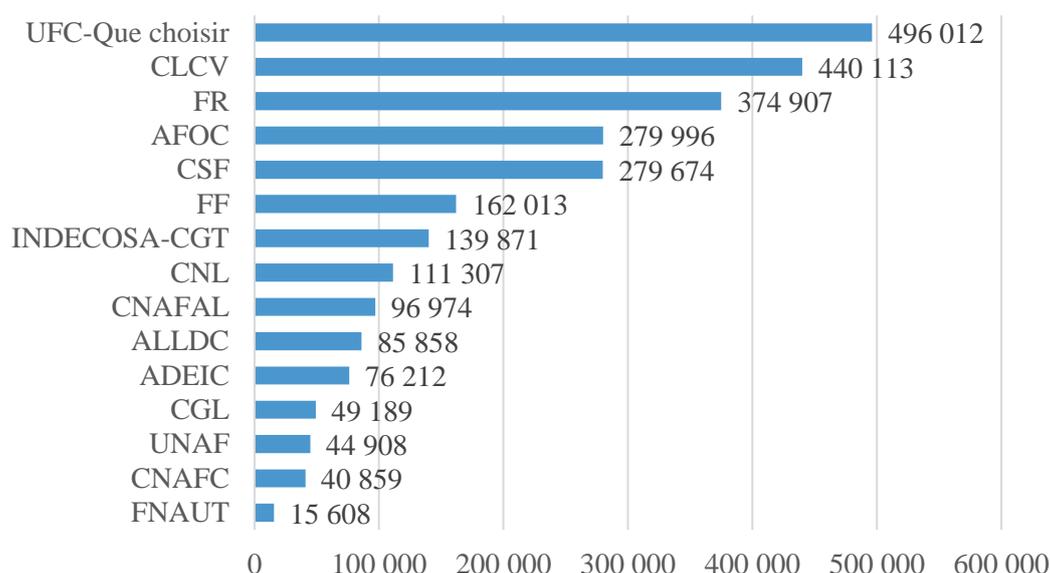
⁴⁴ Art. L. 621-7 du code de la consommation. Cette modalité d'action est limitée aux clauses abusives au regard des dispositions transposant les directives mentionnées à l'article 1 de la directive 2009/22 /CE

⁴⁵ Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

⁴⁶ Article R. 612-2 du code de la consommation.

⁴⁷ Livre VI, titre 1^{er} du code de la consommation.

Graphique n° 1 : Subventions versées en 2020 par la DGCCRF aux associations nationales agréées (en euros)



Source : DGCCRF

En complément de la subvention attribuée par la DGCCRF, les associations bénéficient d'autres ressources pour mener à bien leurs actions, en particulier les dons, les cotisations de leurs adhérents ainsi que le temps consacré par leurs bénévoles, mais aussi de ressources attribuées par d'autres administrations publiques que la DGCCRF. Certaines associations bénéficient également de ressources propres issues de leurs activités, telles que des publications. Les associations locales peuvent par ailleurs bénéficier de subventions⁴⁸ de la part des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État. Le coût total des financements publics attribués à ces associations est imparfaitement connu (cf. *infra*).

Les actions réalisées par les associations en faveur de la consommation, dont elles évaluaient en 2018 le coût à près de 17 M€⁴⁹, sont principalement rendues possibles par leur proximité avec les consommateurs et le bénévolat de leurs membres.

1.1.2.3 L'Institut national de la consommation, un établissement public centre de ressources et d'expertise pour les associations agréées

Créé en 1966, l'INC est un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la consommation, dont les activités font l'objet d'un contrat d'objectif et de performance pluriannuel élaboré avec la DGCCRF⁵⁰. L'INC

⁴⁸ Aucune information consolidée n'est disponible concernant le financement des associations locales.

⁴⁹ Cette évaluation est réalisée par les associations dans le cadre de la demande de subvention.

⁵⁰ Le dernier contrat porte sur les années 2014-2017. Un contrat portant sur les années 2021-2024 est en cours de préparation.

est administré par un conseil d'administration composé notamment de cinq représentants de l'État et de cinq représentants d'associations agréées, désignés par le ministre chargé de la consommation⁵¹.

Centre de ressources et d'expertise, l'INC fournit aux associations nationales agréées des prestations d'appui technique de natures variées⁵² comme la réalisation d'études juridiques, économiques et techniques, de dossiers pédagogiques et documentaires, d'actions de formation, d'essais comparatifs et de publications spécialisées. Il réalise aussi l'émission télévisée « Consomag » à laquelle contribuent les associations nationales. Les besoins des associations et le périmètre de l'appui technique fourni par l'INC sont identifiés dans un cahier des charges annuel élaboré par une commission comprenant les associations agréées et le directeur général de l'Institut. Les associations locales bénéficient des ressources et de l'expertise de l'INC par le biais des associations nationales auxquelles elles sont affiliées.

Depuis 2010, l'INC anime et soutient par le biais de subventions le réseau des centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) et structures régionales assimilées (SRA), associations fournissant un appui technique et juridique aux associations locales de défense des consommateurs (cf. *infra* § 1.1.2.4).

Au-delà de son rôle d'appui, directement auprès des associations nationales ou indirectement par le biais des CTRC/SRA, l'INC contribue par d'autres moyens à l'exécution de la politique de protection des consommateurs : il mène des actions d'information et de prévention directement auprès des consommateurs et réalise à ce titre des études et essais comparatifs, de manière autonome par rapport aux tests et contrôles effectués par la DGCCRF. Pour informer les consommateurs, l'Institut mobilise différents médias, tels que son site internet, la publication mensuelle du magazine « 60 millions de consommateurs » et ses émissions « Consomag » et « L'instant conso ».

L'Institut contribue également aux travaux de plusieurs instances consultatives en lien avec la consommation. Il réalise en particulier des dossiers de synthèse et d'analyse préparatoires aux travaux du Conseil national de la consommation et participe au fonctionnement de la Commission des clauses abusives⁵³.

L'Institut participe enfin à divers travaux menés au niveau européen et international. Il contribue par exemple aux consultations menées par la Commission européenne en matière de protection des consommateurs et aux travaux de l'Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs pour la normalisation.

Pour mener à bien ses missions, l'INC dispose d'une subvention versée par la DGCCRF dans le cadre de la convention annuelle d'objectif et de moyens, qui s'est élevée à 4,37 M€⁵⁴ en 2020, dont 908 000 € destinés aux CTRC/SRA.

⁵¹ Article R. 822-4 du code de la consommation.

⁵² Articles L. 822-2 et R. 822-1 du code de la consommation.

⁵³ Articles R. 822-1 et R. 822-32 du code de la consommation.

⁵⁴ En hausse par rapport aux montants versées les années précédentes, la subvention de la DGCCRF à l'INC en 2020 comprend une subvention complémentaire de 0,8 M€ au titre des missions de service public de l'INC et une aide exceptionnelle de 0,8 M€ au titre des pertes enregistrées à la suite de la crise sanitaire.

Tableau n° 2 : Subventions versées par la DGCCRF à l'INC

En M€	2016	2017	2018	2019	2020
Subvention destinée à l'INC	3,0	2,7	2,6	2,0	3,5
Subvention destinée aux CTRC/SRA	1,6	1,5	1,5	1,4	0,9
Total	4,6	4,2	4,1	3,4	4,4

Source : DGCCRF et rapport annuel de performances 2020 du programme 134

1.1.2.4 L'appui aux associations locales par les centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées

Les CTRC et les SRA sont des associations dont les statuts sont régis par la loi du 1^{er} juillet 1901. Ils visent à regrouper des associations locales de défense des consommateurs, affiliées ou non à l'une des 15 associations agréées au niveau national. Douze CTRC et SRA sont aujourd'hui en activité : un par région métropolitaine à l'exception des Pays de la Loire.

Carte n° 1 : Périmètre des centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées



(c) Inc-2020

Source : Institut national de la consommation

Les CTRC/SRA ont pour mission d'apporter un soutien technique et juridique aux associations locales afin de faciliter leur fonctionnement et leur développement⁵⁵, sous diverses formes : mise à disposition de documentation, actions de formation auprès des bénévoles des associations, consultation juridique, etc. Ils peuvent également mener des actions de sensibilisation et d'information auprès des consommateurs et contribuent à la réalisation de « L'instant conso », un programme télévisé d'information financé par l'INC. Certains réalisent l'accueil et l'information directe du public.

Depuis 2010, l'animation et le versement des subventions au réseau des CTRC/SRA est assuré par l'INC⁵⁶, dans le cadre de conventions annuelles. Le montant des subventions aux CTRC/SRA est fixé par le directeur de l'Institut, après avis d'un comité d'évaluation composé de trois représentants des CTRC/SRA et d'un représentant de l'État au conseil d'administration de l'INC. Ce comité se prononce également sur les projets de conventions de mutualisation.

En 2019, l'INC a versé 1,1 M€ de subventions aux CTRC/SRA, pour des montants allant d'environ 11 000 € (CTRC Auvergne-Rhône-Alpes) à plus de 200 000 € (Chambre de consommation d'Alsace et du Grand Est).

Tableau n° 3 : Montant des subventions versées par l'INC aux CTRC/SRA

En euro	2017	2018	2019
CTRC Auvergne-Rhône Alpes	19 276	0	10 797
CTRC Bourgogne-Franche-Comté	84 372	95 153	80 867
Maison de la consommation et de l'environnement (Bretagne)	186 545	200 429	184 589
CTRC Centre-Val de Loire	8 478	19 154	38 283
Chambre de consommation d'Alsace et du Grand Est	240 838	251 651	215 956
CTRC Corse	42 727	47 097	19 938
CTRC Hauts-de-France	32 216	30 987	49 770
CTRC Île-de-France	124 405	119 659	114 707
CTRC Normandie	75 475	81 596	72 982
CTRC Nouvelle-Aquitaine	193 513	203 131	183 702
CTRC Occitanie	116 900	121 000	107 655
CTRC Provence-Alpes-Côte d'Azur	60 938	62 613	62 053
Total	1 185 681	1 232 470	1 141 300

Source : Institut national de la consommation

⁵⁵ Arrêté du 12 novembre 2010 du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

⁵⁶ Article R. 822-1 du code de la consommation, complété par l'arrêté du 12 novembre 2010 du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Note : la différence entre le montant des subventions versées par l'INC aux CTRC/SRA et celui des subventions versées par la DGCCRF à l'INC s'explique notamment par le budget consacré à la production des émissions de « L'instant conso » financée par l'INC sur la proposition des CTRC/SRA (environ 300 000 € en 2019).

En complément des subventions versées par l'INC, les ressources des CTRC/SRA se composent principalement des cotisations des associations adhérentes et d'éventuelles subventions d'autres organismes publics.

Outre le montant des subventions, les conventions conclues avec les CTRC/SRA indiquent les prestations d'appui technique que l'INC s'engage à effectuer au profit de ces dernières, comme la réalisation de documentations, de formations, la mise à disposition d'abonnements, etc. En contrepartie, les CTRC/SRA s'engagent à poursuivre et améliorer leurs actions en faveur des consommateurs (mutualisations, objectifs annuels d'actions d'information et de sensibilisation, actions communes entre associations, etc.).

1.1.2.5 Une information limitée sur les moyens consacrés aux différents acteurs

La politique de protection du consommateur fait intervenir un nombre important d'acteurs, dont l'action s'inscrit dans le cadre du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* du budget de l'État. Son action n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur » retrace plus spécifiquement les crédits dédiés à la DGCCRF, qui comprennent 5,3 M€ de crédits d'intervention en 2021 pour financer, entre autres, les subventions versées à l'Institut national de la consommation et aux associations disposant d'un agrément national. La répartition de ces crédits entre les différents acteurs n'est toutefois pas précisée au stade des projets de loi de finances⁵⁷.

De plus, les moyens attribués à l'INC ne sont pas détaillés dans le jaune budgétaire consacré aux opérateurs de l'État dans la mesure où, depuis l'exercice 2009, l'établissement n'est plus considéré comme un opérateur du fait d'un financement par l'État devenu minoritaire⁵⁸. En l'absence de rapport financier public, les moyens consacrés par l'INC à ses missions d'appui aux associations agréées de défense des consommateurs ne sont pas explicités.

Enfin, si les subventions versées à ces associations sont présentées de manière rétrospective dans le jaune budgétaire relatif aux associations financées par l'État⁵⁹, ce n'est pas le cas de celles attribuées aux CTRC/SRA et à l'INC, qui représentent la moitié environ des crédits d'intervention de la DGCCRF.

Cette absence d'information concernant la répartition de l'enveloppe globale des subventions, soulignée par plusieurs associations, est toutefois à mettre en regard de la faiblesse des montants considérés, qui ne justifie pas d'en présenter le détail dans les documents budgétaires de l'État.

⁵⁷ Le PAP du programme n° 134 indique ainsi seulement que « l'action n° 24 comporte des dépenses d'intervention en faveur de l'institut national de la consommation (INC), des associations de consommateurs, du centre européen des consommateurs français et du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ».

⁵⁸ Jaune budgétaire « Opérateurs de l'État », exercice 2009.

⁵⁹ Jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », exercice 2021.

1.2 Un mouvement associatif qui n'a pas connu d'évolutions significatives au cours de la décennie écoulée

Dès la fin des années 2000, un rapport élaboré à la demande du secrétaire d'État à la consommation soulignait le morcellement du mouvement associatif consumériste et son insuffisante professionnalisation, sources d'importantes faiblesses et de risques pour l'avenir.

Si des réformes ponctuelles sont intervenues à la suite de ce rapport, elles n'ont eu que des effets limités et les constats formulés à l'époque demeurent d'actualité.

1.2.1 Les constats du rapport Laurent de 2009

En 2009, le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, M. Luc Chatel, confiait à Mme Dominique Laurent, conseillère d'État, une mission de réflexion sur l'avenir du Conseil national de la consommation et, plus largement, du mouvement consumériste en France.

Ses objectifs étaient notamment « *d'évaluer les réglementations et les structures qui ont contribué à modeler le paysage consumériste français* » à partir des années soixante, de « *porter une appréciation sur l'efficacité de ce dispositif d'ensemble* » et de « *faire des propositions de nature à renforcer le mouvement consumériste pour lui permettre de répondre de manière appropriée aux attentes des consommateurs* ».

Le rapport⁶⁰ auquel ont abouti ces travaux relevait plusieurs faiblesses du mouvement associatif consumériste et identifiait les principaux enjeux pour l'avenir.

1.2.1.1 Les faiblesses engendrées par un trop grand nombre d'associations agréées

Le rapport de 2009 estimait qu'un nombre trop important⁶¹ d'associations nationales de défense des consommateurs bénéficiaient de l'agrément de l'État, alors que beaucoup d'entre elles étaient de petites structures dotées de moyens insuffisants, affaiblissant par là même le mouvement consumériste.

Faute, en effet, d'un nombre suffisant d'adhérents, elles apparaissaient trop dépendantes des subventions de l'État. Cette absence d'autonomie financière limitait leur capacité à recruter des professionnels, tandis que le nombre de cadres bénévoles, souvent âgés, se réduisait. Elles se trouvaient, en outre, en difficulté pour participer activement aux nombreuses instances professionnelles, pour mener des actions de communication d'envergure afin de conserver une audience suffisante et pour agir en justice.

⁶⁰ Dominique Laurent, *Mission sur le mouvement consumériste en France : situation et propositions d'évolutions*, mai 2009.

⁶¹ Dix-sept, à l'époque, quand certains pays n'en comptaient qu'une seule.

Par ailleurs, le rapport notait que les critères d'attribution de l'agrément⁶² de l'État posaient une double difficulté :

- d'une part, leur application, jugée trop peu exigeante, permettait la reconduction formelle des agréments déjà attribués et favorisait (voire risquait d'accroître) le morcellement du mouvement associatif consommériste, perçu comme peu représentatif puisque ne comptant que deux associations entièrement spécialisées dans ce domaine ;
- d'autre part, la nature des critères retenus, notamment le seuil de 10 000 adhérents, ne tenait pas compte du fonctionnement d'associations intervenant dans des domaines très spécialisés et empêchait l'État de leur attribuer son agrément, alors que leur action était reconnue comme nécessaire.

Finalement, la mission faisait le constat que ces difficultés affectaient aussi l'organisation et les travaux du CNC. Le déroulement des séances plénières et les négociations étaient rendus difficiles par un nombre trop important de participants, alors même que la sous-représentation relative des associations les plus importantes avait conduit à un désengagement progressif de leur part. L'attribution de l'agrément à de nouvelles associations, qui bénéficient d'un siège de droit, combinée au principe de parité avec les professionnels, risquait d'aggraver cette situation.

Il apparaissait ainsi que la diversité souhaitée par les associations agréées ne permettait pas de répondre de manière satisfaisante ni aux besoins des consommateurs, ni à ceux de pouvoirs publics cherchant à s'appuyer sur des associations compétentes pour contribuer à la définition de la politique de défense des consommateurs et à sa mise en œuvre.

Une modalité de soutien à certaines associations : la possibilité pour les adhérents de déduire leurs cotisations en vue de réduire le montant de leurs impôts

Les membres d'une association s'acquittent d'une cotisation monétaire pour contribuer à son fonctionnement. Ce versement leur confère différents droits qui sont précisés dans les statuts de l'association.

Lorsqu'il intervient au profit d'un organisme d'intérêt général, ce versement donne, au cotisant, le droit à une réduction d'impôt sur ses revenus à la condition « *qu'il procède d'une intention libérale, c'est-à-dire qu'il soit consenti à titre gratuit, sans contrepartie directe ou indirecte au profit de la personne qui l'effectue* »⁶³. Dans ce cas, la réduction d'impôt s'élève à 66 % du montant de la cotisation, dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Dès lors que les cotisations versées aux associations de défense des consommateurs ouvrent droit, notamment, à des prestations de conseil juridique, elles ne sont pas éligibles à cette réduction d'impôt. Des exceptions existent néanmoins au bénéfice de certaines

⁶² Institué par l'article 46 de la loi Royer du 27 décembre 1973, l'agrément a pour unique objet de permettre aux associations qui en bénéficient d'exercer l'action civile au profit des consommateurs et de siéger au CNC, cf. § 2.2 ci-après.

⁶³ Bulletin officiel des finances publiques – Impôts, bulletin n° BOI-IR-RICI-250-20 du 12 septembre 2012 relatif aux réductions d'impôt accordées au titre des dons faits par les particuliers.

associations de défense des consommateurs, soit parce qu'elles sont adossées à une organisation syndicale, soit en raison de leur action dans le domaine de la politique familiale.

Les rapports Chatel et Laurent recommandaient de supprimer cette disparité, conséquence selon eux d'une application qu'ils jugeaient trop souple des conditions d'accès à l'agrément général de l'État et d'élargir le champ de la réduction fiscale à l'ensemble des associations agréées de défense des consommateurs afin d'encourager les adhésions.

L'objectif d'une telle mesure est de favoriser les adhésions et vise ainsi, en renforçant les ressources propres des associations, à faciliter leur accès à la reconnaissance spécifique. Sa mise en œuvre se traduirait par une nouvelle dépense fiscale pour l'État.

1.2.1.2 Des enjeux qui nécessitaient de renforcer les associations de défense des consommateurs

La mission de 2009 avait identifié plusieurs enjeux auxquels les associations de défense des consommateurs seraient rapidement confrontées, qui justifiaient de faire évoluer le cadre de leur action.

Tout d'abord, le contexte de maîtrise des dépenses publiques et de réforme de l'administration aurait pour conséquence de contraindre le montant des crédits budgétaires alloués par l'État aux associations de défense des consommateurs. Dès lors, la mission notait que *« tout nouvel agrément d'association de consommateurs conduit, dans une enveloppe globale relativement stable, à réduire inévitablement la subvention de chaque association »*.

Ensuite, à l'approche de l'introduction, très attendue à l'époque, de l'action de groupe en droit français, il était nécessaire de réfléchir aux conditions dans lesquelles les associations allaient pouvoir utiliser ce mécanisme novateur, *« eu égard à sa complexité et aux impératifs du suivi judiciaire [...] dès lors que toutes ne présentent pas des garanties suffisantes, en termes de compétences, notamment »*.

Par ailleurs, la participation active du secteur associatif au débat européen dans le domaine de la consommation constituait un objectif réaffirmé par la mission. Or, la représentativité des associations au sein des instances concernées ne reposait que sur quelques-unes d'entre elles, trop peu nombreuses pour représenter pleinement un mouvement consumériste français largement éclaté. De même, l'affaiblissement du CNC ne favorisait pas la prise en compte des positions définies par ses deux collègues (consommateurs et professionnels) au niveau européen.

Enfin, il était prévisible que les associations de défenses des consommateurs traditionnelles doivent s'adapter à la « concurrence » d'autres associations, notamment de protection de l'environnement sur les sujets de consommation durable, et de groupements consommateurs d'autres natures, dont la création était rendue plus simple par Internet. Internet constituait par ailleurs un nouveau vecteur d'accès à la consommation mais aussi aux informations sur les produits, les vendeurs : les associations étaient confrontées au défi d'adapter leur expertise et leur offre de services.

1.2.2 Des évolutions ponctuelles qui n'ont pas produit les résultats attendus

Le rapport Laurent appelait à engager une réforme d'envergure du cadre dans lequel évoluait le mouvement associatif consumériste. Ce dernier n'a connu que des évolutions ponctuelles, dont les effets se sont avérés décevants.

1.2.2.1 La création d'un second agrément

À la suite des travaux menés dans le cadre des « assises de la consommation » de 2009, il a été décidé de créer un second agrément⁶⁴ – appelé reconnaissance spécifique et parfois qualifié de « super-agrément » –, qui permet aux associations qui l'obtiennent⁶⁵ de disposer, de droit, d'un siège de titulaire et d'un siège de suppléant au bureau⁶⁶ du CNC, d'être désignées en priorité pour siéger dans d'autres instances et d'être consultées préalablement à la décision d'homologation du cahier des charges relatif à une indication géographique protégeant les produits industriels et artisanaux.

En fixant des critères d'attribution portant sur leurs réalisations passées, l'importance de leur implantation territoriale et le montant des cotisations perçues, l'État a souhaité en réserver l'accès aux associations agréées de défense des consommateurs les plus actives et représentatives, et inciter ainsi les autres à se regrouper pour pouvoir y prétendre. Fin 2020, cinq associations nationales (AFOC, CLCV, CSF, FR, INDECOSA-CGT) bénéficiaient de cette reconnaissance spécifique.

Dix ans après sa mise en place, cet agrément n'a cependant pas atteint ses objectifs, selon l'évaluation qu'en fait la DGCCRF. Les associations de plus petite taille n'ont pas été poussées à se regrouper. Plusieurs associations ont indiqué ne pas percevoir de différence notable avec l'agrément général, dès lors que les avantages procurés par la reconnaissance spécifique sont, en pratique, d'une portée limitée. L'UFC-Que choisir n'a, par exemple, pas demandé à en bénéficier.

Alors même que l'espoir de bénéficier de subventions supplémentaires ou de ne pas se voir appliquer une baisse des subventions était sans doute l'une des principales motivations pour demander la reconnaissance spécifique, il apparaît que ce critère n'a été pris en compte que très récemment dans la répartition de l'enveloppe de subventions (cf. § 2.3).

De plus, la recomposition du bureau du CNC à partir de 2011 selon une procédure qui accordait désormais des sièges de droit aux associations disposant de la reconnaissance spécifique n'a pas mis fin aux nombreuses critiques formulées à ce sujet.

Enfin, cet agrément a pu avoir pour effet de renforcer une relative concurrence entre associations, accentuée par la baisse continue des subventions de l'État, alors même qu'une plus grande coopération au sein du mouvement associatif consumériste aurait dû être recherchée.

⁶⁴ Article 1^{er} du décret n° 2010-801 du 13 juillet 2010, codifié aux articles R. 812-1 à 812-3 du code de la consommation.

⁶⁵ Par arrêté du ministre chargé de la consommation.

⁶⁶ Instance chargée de son pilotage.

1.2.2.2 L'action de groupe

Souhaitée de longue date par le mouvement associatif consumériste, son introduction dans l'Union européenne avait notamment été jugée nécessaire dès 2008 par la Commission européenne⁶⁷. C'est finalement en 2014 que, en France, le droit d'engager une action de groupe a été ouvert⁶⁸ aux associations nationales agréées⁶⁹ de défense des consommateurs.

La procédure de l'action de groupe, aussi appelée « action de classe » ou « *class action* », permet à une association agréée d'agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique. Pour introduire une action de groupe, il n'est pas nécessaire que l'association identifie individuellement les consommateurs lésés et qu'elle obtienne un mandat de leur part, ceux-ci pouvant adhérer à l'action et bénéficier d'une indemnisation une fois la responsabilité du professionnel engagée. L'article L. 623-1 du code de la consommation réserve cette procédure à la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs à l'occasion de la vente de biens, de la fourniture de services ou de la location d'un bien immobilier, ou lorsque ces préjudices résultent de pratiques anticoncurrentielles.

Lors de sa mise en place, il était attendu un effet préventif de l'action de groupe par le risque de condamnation importante qu'elle fait peser les professionnels, incitant ces derniers à améliorer la qualité de leurs produits ou le niveau de leurs services. Elle devait contribuer à mettre fin aux pratiques les plus contestables en permettant la réparation en masse des préjudices subis, dans des proportions plus importantes, donc davantage dissuasives, que les procédures habituelles.

À cet égard, la Commission européenne estimait⁷⁰ qu'une « *amélioration des conditions de réparation des victimes produirait donc aussi, intrinsèquement, des effets bénéfiques du point de vue de la dissuasion d'infractions futures, ainsi qu'un plus grand respect des règles de concurrence communautaires* », qui doivent permettre « *une meilleure allocation des ressources, une plus grande efficacité économique, une innovation accrue et des prix plus bas* ».

En huit ans d'existence, seules quinze actions de groupe ont été lancées (cf. annexe), dont quatre dans le secteur bancaire et quatre dans le secteur immobilier. Cinq actions ont été le fait d'UFC-Que choisir et huit de quatre autres associations (CLCV, CSF et FR, qui bénéficient de l'agrément spécifique, et CNL). Quatre actions ont été abandonnées (deux ont été jugées irrecevables, deux ont donné lieu à un accord amiable) et aucune des onze actions toujours en cours n'a encore abouti à une décision de justice.

Les associations interrogées et la DGCCRF invoquent les raisons suivantes pour expliquer ce bilan décevant :

- la longueur des procédures et leur coût élevé découragent la plupart des associations d'engager une action de groupe ; de ce fait, les autres formes, plus habituelles,

⁶⁷ Commission des communautés européennes, *Livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs*, 27 novembre 2008.

⁶⁸ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation et son décret d'application n° 2014-1081 du 24 septembre 2014.

⁶⁹ Et pas uniquement à celles qui bénéficient de l'agrément spécifique, comme cela avait pu être envisagé.

⁷⁰ Livre vert précité.

d'action contentieuse conservent la préférence des associations et font ainsi « concurrence » à l'action de groupe ;

- la procédure suit les règles de la procédure civile : sa recevabilité a donc été contestée dans quatre cas et, s'agissant d'une décision rendue au fond, il n'existe pas de procédure d'urgence ou accélérée ;
- la nécessité pour les consommateurs de pouvoir établir le montant du préjudice qui leur a été causé et la faiblesse des réparations qu'ils peuvent espérer, en particulier s'agissant des pratiques anticoncurrentielles ;
- le cas échéant, un jugement définitif favorable serait certainement très lourd à mettre en œuvre pour la plupart des associations, compte tenu du très grand nombre de consommateurs concernés, dans certains cas, pour la liquidation des préjudices ;
- enfin, certains secteurs d'activité, notamment le secteur financier, pourraient être exclus de son champ d'application si la jurisprudence actuelle était confirmée, alors même qu'ils seraient propices, du point de vue des consommateurs, à la mise en œuvre de l'action de groupe.

Si plusieurs associations interrogées estiment que la procédure de l'action de groupe a bien eu un effet dissuasif sur les entreprises, notamment sa phase précontentieuse, les résultats obtenus sont, dans l'ensemble, jugés très en deçà des ambitions initiales.

Dans son référé⁷¹ sur l'action de la DGCCRF en matière de protection économique du consommateur, la Cour a recommandé de procéder au réexamen des dispositions de l'action de groupe à l'aune de celles⁷² de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle afin de favoriser le développement de cette procédure.

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, mais pourrait trouver à s'appliquer à l'occasion de la transposition, d'ici fin 2022, de la directive européenne relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs⁷³, qui ouvrira notamment la qualité pour agir à des entités agréées par d'autres États membres.

Une mission d'information de l'Assemblée nationale notait⁷⁴ récemment que « *Cette directive constitue une réelle opportunité pour la France de conduire une remise à plat du régime juridique des actions de groupe et ce d'autant plus que plusieurs exemples de pays européens montrent que des régimes juridiques d'action de groupe plus favorables pour le consommateur qu'en France ne se traduisent pas par une multiplication des contentieux et une fragilisation du tissu économique* ».

Dans cette perspective, la Cour reconduit la recommandation formulée dans le référé précité.

⁷¹ Cour des comptes, *Référé n° S2017-3908 du Premier président relatif à l'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en matière de protection économique du consommateur*, 18 décembre 2017.

⁷² Le titre V de la loi a établi un socle commun aux actions de groupe, destiné à régir tous les types de contentieux pour lesquels le législateur a choisi d'ouvrir cette procédure (discrimination, environnement, données personnelles, santé). Le caractère autonome de l'action de groupe dans le domaine de la consommation a cependant été préservé.

⁷³ Directive (UE) 2020/1828 du 25 novembre 2020.

⁷⁴ Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 3085 sur le bilan et les perspectives des actions de groupe*, juin 2020, page 31.

Recommandation n° 1 (DGCCRF, DACS) : Procéder au réexamen des dispositions sur l'action de groupe de la loi du 17 mars 2014 à l'aune de celles de la loi du 18 novembre 2016 sur la justice au XXI^e siècle afin de favoriser le développement de cette procédure (recommandation réitérée).

1.2.2.3 La réforme de l'Institut national de la consommation

L'Institut a été créé par la loi du 22 décembre 1966 afin de conduire des travaux de recherche, d'information et d'études, et d'éclairer les pouvoirs publics, en lien avec les associations de défense des consommateurs, sur les questions de consommation. En 1971, l'organisme change, de fait, de nature avec la décision de publier un mensuel destiné au grand public, aujourd'hui dénommé « 60 millions de consommateurs ». Depuis 1990, l'INC est un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la consommation.

En 2010, une réforme⁷⁵ est engagée afin de rééquilibrer les moyens et l'importance donnée aux activités de service public par rapport aux activités de presse. Ainsi, plusieurs commissions⁷⁶ ont été placées auprès de l'INC et le pilotage des centres techniques régionaux de la consommation et structures régionales assimilées (CTRC/SRA) lui a été confié. Les missions de l'INC ont également été précisées à l'occasion de cette réforme :

- fournir un appui technique aux associations nationales agréées de défense des consommateurs, aux CTRC/SRA et aux commissions précitées ;
- réaliser des actions d'information, de communication, de prévention, de formation et d'éducation, en particulier en produisant et en diffusant des études, enquêtes et essais.

En 2016, la Cour constatait⁷⁷ cependant l'échec de la réforme, notant que « *Le caractère dual de l'activité de l'INC [...] représente une tension ancienne et permanente. Celle-ci n'est pas en voie de résolution en raison notamment des hésitations stratégiques de la tutelle, mais aussi des faiblesses de l'activité d'aide aux associations qui ne bénéficie plus guère qu'aux plus fragiles d'entre elles [...] Le déclin relatif de l'institut se mesure également à l'évolution du lectorat de '60 Millions de consommateurs', qui diminue et peine à se renouveler* ».

Elle relevait, par ailleurs, que la réforme n'avait pas conduit à repositionner les CTRC/SRA, « *dont une part notable ne subsiste que grâce à la subvention versée par l'institut, et qui ne produit qu'un soutien aux associations de consommateurs très limité, mais surtout redondant avec celui de l'INC* ».

Quatre ans après, la situation n'a pas évolué :

- certaines associations interrogées par la Cour soulignent le bon niveau des expertises fournies par l'Institut, l'indépendance et la notoriété du magazine qu'elle édite et sa

⁷⁵ Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et ses décrets d'application des 13 juillet et 18 octobre 2010.

⁷⁶ Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), commission des clauses abusives (CCA) et commission de la médiation de la consommation (CMC).

⁷⁷ Cour des comptes, *Rapport particulier sur l'Institut national de la consommation, exercices 2010 à 2015*, décembre 2016.

fonction de mutualisation d'une grande variété d'expertises au bénéfice des associations de défense des consommateurs les plus petites ;

- d'autres estiment que l'INC devrait se recentrer sur sa mission première de formation et de soutien technique aux associations, en adaptant davantage son offre à leurs besoins ;
- les plus grosses associations indiquent avoir des échanges assez limités avec l'INC et sont surtout intéressées par son site internet et ses émissions « Consomag » diffusées sur les chaînes du groupe France Télévisions ;
- plusieurs associations relèvent aussi un manque de transparence dans les modalités de représentation au conseil d'administration de l'INC, qui n'assureraient pas une alternance satisfaisante, et un positionnement ambigu au sein du mouvement consumériste, qui conduit à ce que les médias l'assimilent souvent à une association de consommateurs, voire à une « association d'État ».

Par ailleurs, la liquidation judiciaire de la coopérative de distribution de presse Presstalis et la crise sanitaire de la Covid-19 ont lourdement pesé sur les ventes du magazine « 60 millions de consommateurs ». Or, ces dernières, assurées pour moitié en kiosque, représentent l'essentiel des ressources de l'Institut, qui s'est donc trouvé en 2020 dans une situation financière très difficile.

Ces constats ont conduit le ministre chargé de la consommation à lancer, à l'automne 2020, une mission d'appui et d'accompagnement de l'INC et de la DGCCRF dans l'élaboration du plan stratégique de l'établissement pour la période 2021-2026 et de son contrat d'objectifs et de performance pour la période 2021-2023.

La mission a été confiée à un cabinet de conseil sous la supervision de la direction interministérielle de la transformation publique, avec les principaux objectifs suivants :

- clarifier le positionnement de l'INC ;
- tracer les principaux axes de son activité et évaluer les moyens financiers et humains nécessaires ;
- examiner les conditions dans lesquelles des partenariats pourraient être mis en place avec d'autres organisations publiques ou privées.

La mission a préconisé une compartimentation stricte entre le financement des activités de service public et les activités commerciales, un ajustement des missions de service public à la subvention allouée ainsi qu'un investissement dans le développement des prestations commerciales et la transition numérique.

La DGCCRF considère que ce redimensionnement des missions de service public de l'INC impliquera de privilégier ses activités d'information du consommateur et de recentrer les prestations réalisées au bénéfice des associations de consommateurs sur la mise en valeur de leurs actions (production de l'émission « ConsoMag » et communication sur le site internet de l'INC).

1.2.3 Plus de dix ans après, une situation toujours aussi peu satisfaisante

Depuis le rapport Laurent, le mouvement associatif consumériste a peu évolué et ses faiblesses sont sensiblement les mêmes que celles qui avaient été identifiées à l'époque.

En particulier, la question de son importante fragmentation n'a pas été résolue : le nombre d'associations nationales agréées n'est passé que de dix-sept à quinze en 2013, suite à la dissolution de l'une⁷⁸ d'entre elles et la perte de l'agrément de l'État pour une autre⁷⁹. Ce n'est qu'en 2017 qu'un mouvement de rapprochement a été engagé, qui a abouti à la mise en place, en juin 2019, d'une nouvelle association dénommée « Union laïque et citoyenne des consommateurs », qui regroupe l'ADEIC, le CNAFAL, et l'ALLDC et a déposé en mars 2021 une demande d'agrément national.

De même, la diversité des profils des associations agréées constitue une singularité française qui ne fait pas davantage consensus aujourd'hui qu'à la fin des années 2000 :

- les associations familiales, syndicales et spécialisées continuent de voir une richesse dans l'hétérogénéité des associations représentées et la complémentarité des publics visés, de leurs moyens d'action et de leurs implantations ; elles soulignent aussi l'importance du service de proximité qu'assurent les associations qui ne sont pas spécialisées dans la consommation vis-à-vis des publics les plus vulnérables et sa contribution à l'effort de cohésion sociale ; elles relèvent, enfin, l'enjeu de représentativité et de pluralité du mouvement consumériste pour garantir sa vitalité ;
- à l'inverse, les associations strictement consuméristes, notamment UFC-Que choisir, l'analysent toujours comme un facteur d'affaiblissement du mouvement consumériste que révélerait, en particulier, le fonctionnement du Conseil national de la consommation : nonobstant le fait que ce dernier n'est pas systématiquement saisi des projets de textes juridiques susceptibles d'intéresser les consommateurs, ses travaux, fondés sur le principe du consensus entre représentants des consommateurs et professionnels, aboutiraient fréquemment à des avis de portée très limitée, voire à l'absence d'avis ; son fonctionnement pâtirait, en outre, du fait qu'il n'est pas tenu compte de l'importance des associations ou de leur représentativité, et que les associations familiales et syndicalistes y seraient surreprésentées, en raison de leur nombre et de la dualité de leur positionnement⁸⁰.

En revanche, la grande majorité des associations interrogées s'accorde sur trois constats qui affectent, selon elles, la politique publique de défense des consommateurs.

D'une part, elles indiquent observer une diminution⁸¹ des contrôles de la DGCCRF. Or, si le rôle d'information et de prévention des associations agréées est essentiel, il ne peut suffire à garantir une défense efficace des consommateurs, au risque, par ailleurs, de faire peser sur ces

⁷⁸ L'organisation générale des consommateurs (ORGECO).

⁷⁹ L'association « études et consommation » de la Confédération française démocratique du travail (ASSECO-CFDT).

⁸⁰ Les associations agréées membres de l'UNAF participent au CNC et y sont représentées.

⁸¹ Si, depuis 2010, la baisse des effectifs de la direction générale (- 12,2 %) a effectivement conduit cette dernière à réduire le nombre de ses actions de contrôle de conformité (- 37,6 %, cf. annexe), cette réduction traduit aussi la volonté de privilégier la lutte contre les fraudes en concentrant les moyens sur la réalisation d'enquêtes plus approfondies.

derniers la responsabilité d'un acte d'achat insatisfaisant ou réalisé dans des conditions déloyales.

D'autre part, elles observent que la conception actuelle de la défense des consommateurs, telle que généralement admise, n'est pas, fondamentalement, différente de celle qui prévalait lorsqu'elle a été définie dans les années 1970, alors même que des évolutions économiques et sociales considérables sont intervenues depuis, et que les modes de consommation ont profondément changé, y compris dans la période récente.

Enfin, elles déplorent, de longue date, l'absence de vision de long terme de l'État, qui ne définit pas d'objectifs stratégiques pour cette politique publique. De même, il n'oriente pas le développement du mouvement associatif consumériste et lui permet de s'adapter aux enjeux actuels, notamment la transition énergétique, l'exclusion numérique et les nouvelles formes de malveillance en ligne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'État a confié au monde associatif un rôle important dans la défense des intérêts des consommateurs, dont il a encouragé et accompagné leur développement. Une procédure d'agrément a été mise en place pour distinguer les associations qui agissent dans le domaine de la consommation et présentent des garanties d'indépendance suffisantes. Cet agrément bénéficie actuellement à quinze associations nationales, très hétérogènes par leurs origines, leurs moyens et leur fonctionnement.

Subventionnées par la DGCCRF, ces associations assurent des missions d'information et de conseil des consommateurs et disposent des moyens d'agir en justice pour faire valoir leurs intérêts individuels et collectifs. L'Institut national de la consommation a pour mission d'offrir à ces associations un appui technique, une expertise et la participation à l'émission « Consomag ». L'institut pilote et finance par ailleurs les centres techniques régionaux de la consommation, qui ont vocation à mutualiser et coordonner les activités des associations de défense des consommateurs à l'échelle locale.

Le mouvement associatif consumériste présente toutefois des faiblesses, dont les principales ont été relevées dès la fin des années 2000 par le rapport Laurent : des associations trop nombreuses, agréées sur la base de critères peu pertinents, trop dépendantes pour certaines d'entre elles de subventions publiques en constante diminution et peu à même de répondre aux évolutions des enjeux de la consommation, notamment ceux relatifs au commerce numérique, faute de moyens et de compétences suffisantes.

Des évolutions sont intervenues ponctuellement par la suite, comme la création d'un second agrément, aux conditions plus exigeantes mais finalement peu utile, la mise en place d'une procédure d'action de groupe ou encore la réforme de l'Institut national de la consommation. Elles n'ont toutefois pas eu les effets escomptés et, faute pour l'État d'avoir entamé la nécessaire refonte de cette politique publique, la situation demeure, aujourd'hui, toujours aussi peu satisfaisante.

2 UNE POLITIQUE PUBLIQUE DONT L'ORGANISATION, LE PILOTAGE ET LES MOYENS DOIVENT ÉVOLUER

Les faiblesses qui affectent le mouvement associatif consumériste et son relatif immobilisme sont pour partie la conséquence d'une politique publique marquée par l'absence de stratégie claire de l'État, dans un contexte où les mécanismes d'agrément en place ne jouent plus correctement leur rôle, tandis que le soutien financier de l'État décroît de manière continue depuis plus d'une décennie.

2.1 Un désengagement de l'État qui traduit une stratégie peu claire

La relation que l'État entretient avec les associations de défense des consommateurs est marquée par son manque de vision de long terme. La définition d'une stratégie de l'État, et non seulement de la DGCCRF, devrait notamment guider la répartition des rôles entre les différents acteurs d'une politique dont les enjeux évoluent rapidement.

2.1.1 La faiblesse du pilotage du mouvement consumériste par la DGCCRF

Les associations sont relativement absentes des documents stratégiques de la DGCCRF, qui entretient avec elles des relations distantes, centrées sur le renouvellement des subventions. Le fonctionnement actuel ne tire pas suffisamment parti des complémentarités possibles entre l'action des associations agréées et celle des administrations.

2.1.1.1 Une stratégie qui tient peu compte du rôle et de la place des associations

Les documents stratégiques élaborés par la DGCCRF illustrent le rôle relativement périphérique donné aux associations agréées et le manque d'orientations claires quant à l'évolution de leur activité et de leurs moyens.

Le bilan d'activité annuel 2019 de la DGCCRF, qui retrace les actions d'enquête et de contrôle réalisées par ses services, ne fait ainsi aucune mention de l'activité des associations dans le cadre des subventions attribuées. Les associations n'apparaissent d'ailleurs que dans un diagramme identifiant les acteurs partenaires de la DGCCRF, au même titre que l'Institut national de la consommation et le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, aucun détail n'étant donné sur leur rôle, leurs actions ou leurs relations avec l'administration.

De même, la DGCCRF ne fait aucune mention des associations agréées dans sa réponse de neuf pages à un questionnaire soumis par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020. Invitée à présenter les grandes lignes de la politique menée par le ministère en matière de protection du consommateur, la DGCCRF ne décrit que ses actions propres de contrôle et d'enquête.

Les associations sont toutefois associées à l'élaboration du programme national d'enquête, document dans lequel la DGCCRF définit les orientations de sa politique annuelle de contrôle et d'enquête, par le biais de la consultation du CNC. Trois associations agréées ont ainsi fait parvenir des contributions écrites à la DGCCRF afin de contribuer à l'élaboration du programme 2021 sur la base des litiges et difficultés constatés dans leurs réseaux.

Les associations ont par ailleurs été sollicitées de manière ponctuelle dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 afin de renforcer le suivi et l'alerte sur les dysfonctionnements et pratiques abusives concernant certains produits. Elles ont également été associées au débat sur la fixation de la date de début et la durée des soldes de l'été 2020.

En l'absence d'une stratégie suffisamment élaborée à l'égard des associations qu'elle subventionne, la DGCCRF entretient avec celles-ci une relation distante concentrée sur leur suivi administratif, en particulier à l'occasion du renouvellement des conventions d'objectifs et de moyens, qui s'apparente à une formalité administrative reconduite sans discussion autour des projets et orientations de la politique. Les associations adressent chaque année documents et données pour justifier l'utilisation de la subvention passée et en demander le renouvellement, mais ces formalités ne donnent pas lieu à des échanges et à une évaluation visant à ajuster les objectifs voire le montant de la subvention en fonction d'orientations et d'objectifs précis.

De fait, l'attribution de subventions par la DGCCRF semble très largement décorrélée du suivi de l'activité des associations. Depuis plusieurs années, la DGCCRF réduit le montant global de son enveloppe de subventions. Jusqu'en 2018, cette baisse était appliquée de manière homothétique à l'ensemble des associations, sans considération pour leur activité ou leur situation. Depuis 2018, la baisse est différenciée, sans pour autant tenir compte de l'activité réelle des associations. La DGCCRF distingue en effet trois catégories d'associations auxquelles sont appliquées de moindres baisses par rapport aux autres :

- les cinq associations qui bénéficient de la reconnaissance spécifique⁸², que la DGCCRF considère comme étant « *les plus actives* », alors même qu'elles ne se distinguent pas toutes par des indicateurs d'activité particulièrement élevés par rapport à l'ensemble des associations. Les critères de la reconnaissance spécifiques ne sont en effet pas fondés sur l'activité effective mais sur la taille et l'organisation de l'association⁸³ ;
- les trois associations⁸⁴ qui ont engagé depuis 2017 une démarche de rapprochement pour former l'Union laïque et citoyenne des consommateurs, qui a déposé en mars 2021 une demande d'agrément national ;
- l'UFC-Que Choisir, qui n'a pas demandé à bénéficier de la reconnaissance spécifique mais dont la DGCCRF préserve le financement « *au regard de sa place importante dans le mouvement consumériste* ».

⁸² AFOC, CLCV, CSF, Familles rurales, INDECOSA-CGT.

⁸³ Mesurée au moyen de 1) la démonstration de son expérience, de son organisation et de ses ressources humaines lui donnant une capacité effective à renseigner les consommateurs ou à les défendre dans neuf secteurs d'activités définis par le code de la consommation ; 2) la justification d'avoir exercé au cours de l'année précédente une activité d'accueil, d'expertise et de règlement amiable des litiges dans au moins quarante départements dans des permanences ouvertes au moins huit heures par semaine ; 3) percevoir des cotisations d'adhérents supérieures à 229 500 €.

⁸⁴ ADEIC, CNAFAL, ALLDC.

Par conséquent, ce sont principalement des critères statutaires (la reconnaissance spécifique) et organisationnels (le rapprochement d'associations) qui déterminent l'évolution de la subvention attribuée et non des critères d'activité.

Les associations et la DGCCRF s'accordent pour dire que le Conseil national de la consommation est devenu leur principale instance de dialogue. Ce conseil, dont la DGCCRF assure le secrétariat, est cependant une instance consultative mettant en présence les associations de défense des consommateurs et les représentants des professionnels sur des questions de consommation⁸⁵ et non une instance de pilotage de cette politique publique.

2.1.1.2 Une complémentarité insuffisante entre l'action des associations agréées et celle des administrations

Du fait de l'insuffisante prise en compte des associations agréées dans la stratégie de la DGCCRF et du manque de dialogue sur leurs orientations et leurs activités, l'articulation entre l'action des associations et celle de la DGCCRF est malaisée.

En matière d'information et de sensibilisation des consommateurs, les nombreux contenus produits par la DGCCRF sont peu ou pas diffusés par les associations, qui préfèrent mettre en avant leurs propres productions et les communications réalisées avec l'INC, en particulier les épisodes de « Consomag » et « L'instant conso » réalisés avec le financement de l'INC. Cela tient non seulement à la liberté qu'ont les associations dans leur communication mais aussi à l'absence de canaux de communication privilégiés entre celles-ci et la DGCCRF leur permettant, par exemple, de bénéficier des bilans d'enquêtes de la DGCCRF.

Si les associations ne sont pas associées ou consultées lors de la définition du programme national d'enquêtes, il n'existe par ailleurs pas de dispositif particulier leur permettant d'alerter les services de la DGCCRF ou de communiquer avec ceux-ci sur les résultats des tests et évaluations qu'elles réalisent. Ainsi, la DGCCRF exploite peu les principaux atouts des associations agréées pour mettre en œuvre la politique de protection du consommateur, à savoir leur proximité avec les consommateurs et leurs réseaux de bénévoles.

Le positionnement de l'INC dans les relations entre l'État et les associations ne va pas sans poser question :

- la programmation des tests comparatifs réalisés par l'Institut est effectuée sur la base des propositions de groupes de travail internes et des associations agréées. La DGCCRF n'est ni associée ni consultée dans cette programmation, ce que l'INC justifie par le secret des affaires, les tests ayant vocation à alimenter la publication du magazine « 60 millions de consommateurs » ;
- l'activité de l'INC est perçue comme concurrente par certaines associations, non seulement du fait de sa visibilité et de ses moyens mais aussi par son activité commerciale de publication d'un magazine grand public. Des actions de l'INC comme le lancement d'une pétition en ligne adressée à plusieurs ministères et à la DGCCRF⁸⁶

⁸⁵ Articles D. 821-1 du code de la consommation.

⁸⁶ Pétition [Pour une information claire sur la toxicité des produits ménagers : le Ménag'Score](#), sur [change.org](#).

et le recours au financement participatif pour le développement d'une application⁸⁷ ont pu être de nature à entretenir le manque de lisibilité concernant le positionnement de l'Institut dans le paysage consommériste ;

- comme la Cour le notait déjà en 2016⁸⁸, le recours aux services de l'INC est très variable selon les associations et se concentre essentiellement sur la réalisation des émissions « Consomag » et l'accès aux outils juridiques et fiches techniques produits par l'INC. Un désinvestissement qui est notamment illustré par la participation de plus en plus faible des associations à la réunion annuelle de la commission du cahier des charges, qui vise pourtant à définir les prestations que l'INC s'engage à fournir aux associations : alors que 10 d'entre elles y étaient représentées en 2016, elles n'étaient plus que 5 en 2017 et 4 en 2018⁸⁹ ;
- enfin, le soutien apporté par les CTRC/SRA est jugé très différemment selon les associations. Si la valeur ajoutée de deux structures régionales⁹⁰ est globalement reconnue par les interlocuteurs rencontrés par la Cour, le fonctionnement des autres CTRC permet relativement peu de synergies et leurs missions d'appui technique et juridique aux associations locales apparaissent comme redondantes avec les missions de l'Institut national de la consommation et avec le soutien apporté par les associations nationales à leurs antennes locales. Par conséquent, toutes les associations agréées ne sont pas membres des CTRC/SRA et n'en voient pas l'utilité. Ces structures, dont il convient de rappeler qu'elles ont bénéficié de 908 000 € de subventions en 2020, sont par ailleurs absentes des réflexions stratégiques de la DGCCRF, du fait sans doute de leur pilotage confié à l'INC.

2.1.1.3 Des progrès à consolider dans le cadre du plan stratégique de la DGCCRF

Dans le cadre de son plan stratégique pour 2020-2025, la DGCCRF évoque l'objectif de « *rénover la relation avec les consommateurs et les entreprises* » et consacre l'un des 14 chantiers à renforcer ses relations avec l'INC et les associations. Il s'agit, d'une part, de « *supprimer les doublons et [...] clarifier les rôles* » entre la DGCCRF et l'Institut en matière d'information des consommateurs. Pour cela, la DGCCRF souhaite notamment confier à l'Institut la production de contenus de vulgarisation pour se concentrer sur les contenus plus techniques à destination des consommateurs et des professionnels.

D'autre part, la DGCCRF s'est donné pour objectif de fluidifier les échanges entre les consommateurs, les associations et ses propres services pour « *faciliter l'information et le traitement des problèmes rencontrés par les consommateurs et [...] favoriser la remontée d'informations utiles [à ses] missions* ». Une meilleure articulation avec les associations est par ailleurs évoquée dans le plan stratégique afin d'améliorer l'activité de veille économique de la DGCCRF en s'appuyant sur les informations et signalements communiqués par les associations dans le cadre de réunions régulières.

⁸⁷ Collecte [Mon Assistant Conso : l'application citoyenne de 60 Millions de consommateurs](#), sur [kisskissbankbank.com](#).

⁸⁸ Cour des comptes, [L'Institut national de la consommation](#), décembre 2016.

⁸⁹ L'INC n'a pas communiqué les données pour la réunion annuelle de 2019.

⁹⁰ En Bretagne et dans le Grand Est.

Plusieurs actions devaient être engagées en 2019 dans le cadre du plan stratégique afin de créer « *de nouvelles modalités d'échanges* » entre la DGCCRF et les associations : envisager la présence de ces dernières dans les structures France Services, s'appuyer sur elles pour communiquer sur les enquêtes de la DGCCRF, développer les échanges d'informations, etc. Une mission préparatoire a été confiée à un cabinet externe, dont les travaux n'ont toutefois pas encore été suivis de décisions alors que ces actions pourraient aller dans le sens d'une meilleure complémentarité entre les activités des associations et celles de la DGCCRF.

2.1.2 Un partenariat à construire sur la base d'objectifs mieux définis

L'abondance et la nature des indicateurs d'activité définis par la DGCCRF illustrent son indécision quant au rôle qu'elle souhaite confier aux associations, liée notamment à des objectifs parfois incohérents, voire contradictoires. Les évolutions majeures constatées dans le domaine de la consommation depuis plus d'une décennie ont été insuffisamment prises en compte.

2.1.2.1 Des indicateurs qui reflètent mal les attentes de la DGCCRF

Les attentes de la DGCCRF vis-à-vis des associations subventionnées sont diverses et ne sont pas toutes formalisées. Interrogée par la Cour, la DGCCRF évoque trois raisons principales pour lesquelles l'État s'appuie sur des associations dans la mise en œuvre de sa politique de protection des consommateurs. La première tient à une complémentarité des rôles dans laquelle la DGCCRF est chargée de la protection de l'intérêt collectif tandis que les associations apportent un appui aux consommateurs dans la défense de leurs intérêts particuliers. La seconde est liée à la volonté d'instituer des représentants des consommateurs, en mesure de participer aux consultations et concertations. La dernière tient au recours aux associations pour relayer les actions de communication et d'information de la DGCCRF.

La DGCCRF indique poursuivre deux objectifs dans ses relations avec les associations. D'une part, elle souhaite réduire le nombre d'associations agréées, estimant que « *la fragmentation du mouvement consommériste nuit à sa lisibilité et à l'efficacité de ses actions* ». La DGCCRF considère que « *l'objectif pourrait être qu'à terme l'État ne traite qu'avec des acteurs du mouvement consommériste moins nombreux, mais mieux à même de répondre à l'évolution de ses attentes* », ce qui permettrait d'accroître les missions qui leur seraient confiées.

D'autre part, la DGCCRF encourage la montée en compétence et le développement de l'expertise des associations dans un grand nombre de domaines. La reconnaissance spécifique exige ainsi de démontrer une expérience et de pouvoir agir dans les neuf secteurs d'activité suivants : « *produits alimentaires, habillement, logement, énergie, ameublement et équipement ménager, santé, transports, communications, autres biens et services* »⁹¹.

Cependant, les missions dévolues aux associations et fixées par l'annexe I bis des conventions ne reprennent que partiellement les attentes évoquées plus haut. Il s'agit :

⁹¹ Article R 812-1 du code de la consommation.

- de l'accueil des consommateurs, dans des permanences locales ou par téléphone ;
- du traitement amiable des réclamations et de la participation aux modes alternatifs de règlement des litiges ;
- de la communication externe sur des sujets de consommation.

Parmi les trois raisons invoquées par la DGCCRF et justifiant de s'appuyer sur des associations, seule la fonction de communication figure donc dans les missions détaillées par les conventions. La représentation des consommateurs dans des instances de travail ou de concertation et la défense de leurs intérêts dans le cadre de procédures juridiques ne sont pas mentionnées dans les conventions.

Un examen des indicateurs et objectifs figurant dans les conventions signées en 2019 par la DGCCRF et les associations agréées révèle une approche basée sur la seule mesure de l'activité de ses dernières, sans considération pour l'efficacité ou l'utilité des actions réalisées. La Cour note d'ailleurs que, parmi les 33 indicateurs recensés, aucun n'est commun aux quinze conventions, illustrant une insuffisante cohérence dans les orientations données au mouvement consumériste.

Les indicateurs les plus fréquents sont le nombre d'heures de permanence réalisées, le nombre de litiges traités et le nombre de participations aux travaux d'instances nationales. La fiabilité des déclarations réalisées par les associations est incertaine : pour des associations déclarant des budgets similaires dédiés aux actions liées à la consommation, le nombre d'heures de permanence déclarées pour l'année 2019 varie de moins de 2 000 à 66 000 et le nombre de litiges traités d'environ 400 à plus de 4 700. Parmi l'ensemble des associations, la participation à des réunions du CNC va quant à elle de 0 à 11 occurrences durant l'année 2019, sans lien ni avec le montant de la subvention ni avec celui du budget dédié aux actions liées à la consommation.

Certains indicateurs, dont la finalité est par ailleurs difficile à déterminer, illustrent particulièrement cette logique de mesure d'activité sans égard pour le contenu et l'efficacité des actions, comme le nombre de tracts distribués, le nombre de communiqués de presse publiés ou encore le nombre d'e-mails reçus.

Tableau n° 4 : Liste des 33 indicateurs figurant dans les 15 conventions passées avec les associations agréées en 2019

Nombre d'heures de permanences	Actions de soutien au réseau
Nombre de litiges traités	Nombre d'émissions « Consomag » proposées
Nombre de participations aux travaux d'instances nationales	Propositions de mesure pour défendre les consommateurs
Nombre de points d'accueil	Nombre d'adhérents
Actions de formation interne	Participation du réseau à l'intranet
Nombre de visiteurs du site internet	Nombre d'actions en justice initiées
Nombre de publications externes	Indicateurs de satisfaction
Nombres d'associations locales du réseau	Recrutement de bénévoles pour les antennes

Nombre de participations aux travaux d'instances européennes	Nombre de documents mis en ligne sur l'intranet
Nombre d'actions en justice	Nombre de remises à des militants de la clé USB conso
Nombre d'études et enquêtes	Participation aux élections HLM
Nombre de reprises presse	Nombre de mails reçus
Nombre de communiqués de presse	Nombre de tracts distribués suite à une initiative nationale
Mesure de la présence médiatique	Nombre d'interventions en direction des élus et des institutions
Nombre d'appels téléphoniques	Nombre de personnes reçues
Nombre de communications internes	Nombre de participations aux réunions ConsoFrance
Nombre de manifestations à destination du public	-

Source : Cour des comptes, d'après données DGCCRF

Cet examen fait aussi apparaître une disparité importante entre associations : les conventions comportent, en moyenne, dix indicateurs, mais une d'elles comporte seize indicateurs différents, tandis qu'une autre n'en comporte que cinq.

La Cour a par ailleurs constaté que deux des quinze conventions utilisent, pour détailler les objectifs et indicateurs, un extrait du rapport d'activité de l'association concernée, ce qui suggère que la DGCCRF reprend les indicateurs utilisés par l'association plus qu'elle ne définit ceux-ci en fonction des objectifs et orientations qui justifieraient l'attribution d'une subvention publique.

Enfin, dans six des quinze conventions, plusieurs indicateurs ne sont pas associés à un objectif chiffré mais seulement au constat de la réalisation des années précédentes. Dans deux autres conventions, aucun des indicateurs n'est assorti d'objectif chiffré.

Dès lors, il serait très difficile d'établir des comparaisons pertinentes entre associations et de rendre objective, à l'aide de ces indicateurs, la répartition des subventions. Au demeurant, l'enveloppe à répartir paraît aujourd'hui trop faible pour justifier de conserver un niveau de suivi aussi important et hétérogène.

2.1.2.2 La poursuite d'objectifs peu cohérents et parfois contradictoires

À titre liminaire, il convient de rappeler que l'attribution d'une subvention est indépendante de la procédure d'agrément. Même si, dans les faits, les associations agréées bénéficient toutes de subventions, cette automaticité est un choix opéré jusqu'à présent par l'administration. La réflexion sur le nombre d'associations agréées ne saurait donc être sous-tendue par des considérations budgétaires, l'attribution d'une subvention relevant des orientations et priorités fixées par l'administration et non de la satisfaction des critères exigés pour l'agrément.

La Cour relève d'ailleurs que, outre les 15 associations agréées, la DGCCRF attribue d'autres subventions dans le cadre de la politique de protection et de défense du consommateur. Ainsi, en 2019, huit associations ont reçu directement des subventions de la DGCCRF :

- l'union départementale de l'Yonne et l'union régionale d'Occitanie de l'Association études et consommation – CFDT⁹² ;
- l'association départementale des consommateurs de la Martinique, territoire qui ne compte qu'une seule des associations agréées ;
- l'union des consommateurs de la Réunion, territoire dans lequel sont pourtant présentes cinq des associations agréées ;
- l'association des consommateurs de la Creuse, département dans lequel sont pourtant présentes trois des associations agréées ;
- l'association de défense des consommateurs de l'Aube, département dans lequel sont pourtant présentes quatre des associations agréées ;
- l'association Cyprès, qui intervient dans la lutte contre le surendettement dans la Somme et l'Oise⁹³ ;
- le CTRC de Bretagne, association baptisée « Maison de la consommation et de l'environnement ».

La faiblesse des montants attribués (de 3 480 à 6 150 €) conduit à s'interroger sur l'efficacité de ces subventions et sur la pertinence d'en confier l'instruction à l'administration centrale de la DGCCRF. La possibilité de demander une subvention ne figurant pas sur le site internet de cette direction, la transparence et la publicité de cette procédure ne semblent par ailleurs pas assurées. L'attribution de ces subventions pose donc la question de la lisibilité et de la cohérence de la politique de la DGCCRF en la matière.

De manière générale, l'expertise croissante requise pour conseiller et traiter les litiges soumis aux associations, leur sollicitation pour participer à de nombreuses instances nationales et locales, de même que l'évolution des formes de l'engagement associatif et la réduction du nombre d'adhérents de la plupart des associations, devraient conduire la DGCCRF à s'interroger sur les incohérences grandissantes entre des objectifs parfois contradictoires.

D'une part, la volonté exprimée par la DGCCRF de réduire le nombre d'associations agréées pourrait entrer en contradiction avec son objectif de soutenir des associations à la fois représentatives de l'ensemble des consommateurs et disposant d'un maillage étendu d'implantations locales pour assurer les missions d'accueil et d'information des publics. Les associations s'appuient en effet avant tous sur des bénévoles dont l'engagement est fondé sur des motivations très variées.

La réduction du nombre d'associations agréées aurait nécessairement des incidences sur le nombre et l'implication des bénévoles et donc sur l'activité des associations en matière de consommation. À titre d'illustration, les cinq associations ayant obtenu la reconnaissance

⁹² L'ASSECO-CFDT bénéficiait jusqu'en 2013 de l'agrément national consommation.

⁹³ Le financement des associations de lutte contre le surendettement intervient principalement par le programme 304 – *Inclusion sociale et protection des personnes*, dans le cadre duquel l'association Cyprès bénéficie aussi d'une subvention.

spécifique représentent moins de 20 % des près de 40 000 bénévoles œuvrant sur les sujets de consommation d'après les déclarations des associations.

D'autre part, le souhait pour la DGCCRF d'avoir pour interlocuteurs des associations ayant une plus forte expertise, donc de professionnaliser leurs membres pour prendre en compte la technicité croissante des sujets abordés, correspond au développement d'associations « de défense des consommateurs » et non d'associations « de consommateurs ». Cela impliquerait d'opérer un choix entre un modèle s'appuyant sur la représentativité de ces associations pour mettre en œuvre la concertation, notamment dans le cadre du CNC, et un modèle reconnaissant leur légitimité et leur expertise techniques pour conseiller et accompagner leurs adhérents.

Afin d'« avoir des partenaires dont l'expertise est reconnue », la DGCCRF souhaite que les associations effectuent une montée en compétence dans tous les domaines de la consommation et non seulement dans des domaines particuliers, comme cela ressort à la fois des entretiens menés par la Cour et des conditions fixées pour l'octroi de la reconnaissance spécifique, qui implique d'avoir développé une expertise et de disposer des moyens humains pour intervenir dans au moins neuf domaines de compétence variés. Cela exclurait *a priori* les associations spécialisées sur le logement (CNL et CGL) et sur le transport (FNAUT).

Cette expertise est présumée acquise par les associations qui démontrent, lors de la demande de reconnaissance spécifique, avoir eu une activité dans le domaine concerné, au travers de litiges traités, d'informations ou de formations, sans considération notamment pour le nombre de salariés de l'association travaillant sur les sujets de consommation⁹⁴. Le contrôle de la réalité de cette expertise est donc difficile à mettre en œuvre.

Enfin, le rôle des associations comme relais d'information, sur lesquelles la DGCCRF pourrait s'appuyer dans ses campagnes de communication, est à mettre en regard de leur grande liberté en la matière. Les objectifs et indicateurs fixés lors de l'attribution de la subvention ne définissent pas la teneur des messages et informations diffusées par les associations à leurs adhérents et au grand public. De fait, la communication réalisée sur les sites internet des associations consultés par la Cour ne fait pas écho à celle de la DGCCRF mais porte sur les sujets décidés par chacune des associations, y compris pour critiquer l'action du gouvernement et de la DGCCRF et l'évolution des moyens mis à leur disposition. En effet, les associations n'ont actuellement pas pour mission de relayer la communication de la DGCCRF.

Le modèle allemand : des associations aux moyens juridiques et financiers particulièrement importants

En Allemagne, la politique de protection du consommateur ne s'appuie pas sur une autorité publique de contrôle comparable à la DGCCRF et son exécution est largement confiée aux acteurs privés, notamment associatifs. Cette politique est principalement pilotée par le ministère de la justice et de la protection des consommateurs.

Dans chacun des seize *Länder* allemands, un centre de la consommation (*Verbraucherzentrale*) est chargé d'assurer l'accueil, l'information et la défense des consommateurs. Créés en 2000, ces centres sont des organismes indépendants à but non

⁹⁴ Parmi les cinq associations ayant obtenu la reconnaissance spécifique, une déclare avoir 1,5 salarié sur les sujets de consommation et une autre 2,5 salariés.

lucratif. Ils disposent en tout de plus de 200 points d'accueil sur l'ensemble du territoire et emploient plus de 2 000 salariés⁹⁵. Les centres de la consommation sont principalement financés par les autorités locales des *Länder* mais disposent également de subventions provenant des municipalités et du gouvernement fédéral. Le centre de la consommation de Berlin a par exemple perçu 2,7 M€ de subventions publiques en 2019⁹⁶.

Comme toutes les associations agréées, les centres de la consommation disposent de moyens juridiques renforcés pour protéger les droits des consommateurs. Ils peuvent notamment user d'un droit d'injonction à l'encontre des professionnels manquant à certaines de leurs obligations (*Abmahnung*)⁹⁷, en dehors de tout contentieux. Suite à une injonction, le professionnel concerné peut accepter de signer une déclaration à travers laquelle il s'engage à mettre fin à la pratique contestée (*Unterlassungserklärung*). Cette déclaration est assortie d'une pénalité contractuelle (*Vertragsstrafe*) pour prévenir toute récidive. En cas de désaccord, le centre de la consommation peut assigner le professionnel en justice.

Les centres de la consommation et les associations agréées peuvent également mener des actions de groupe contre les professionnels (*zivilprozessualen Musterfeststellungsklag*)⁹⁸. Une action de groupe permet à une association d'obtenir la réparation d'un préjudice subi par un groupe de consommateurs lésés par le manquement d'un professionnel à certaines de ses obligations. L'association initie l'action, que les consommateurs peuvent ensuite rejoindre grâce à un registre tenu par le ministère de la justice et de la protection des consommateurs.

L'association fédérale des consommateurs (*Verbraucherzentrale Bundesverband*) agit au niveau fédéral pour assurer la représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics. Elle réunit 42 associations de consommateurs et notamment les 16 centres de la consommation dont elle assure la coordination et l'animation. Les autres associations membres de l'association fédérale sont généralement à vocation sectorielle. Pour mener à bien ses missions, l'association fédérale des consommateurs dispose d'une subvention versée par le ministère de la justice et de la protection des consommateurs, qui s'est élevée à 12,5 M€ en 2019⁹⁹.

La fondation *Warrentest* est un organisme indépendant chargé d'effectuer des essais de produits pour informer les consommateurs sur leur utilité et qualité. Créée par le *Bundestag* en 1964, elle dispose d'une notoriété importante auprès des consommateurs allemands¹⁰⁰. La fondation est principalement financée par la vente de ses publications mais

⁹⁵ Rapport d'activité annuel de l'association fédérale des consommateurs (*Verbraucherzentrale Bundesverband*) pour 2019.

⁹⁶ Rapport d'activité annuel du centre de la consommation (*Verbraucherzentrale*) de Berlin.

⁹⁷ Cette forme de recours a été rénovée par une loi adoptée en 2016 (*Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts*).

⁹⁸ Cette forme de recours est prévue par une loi adoptée en 2018 (*Gesetz zur Einführung einer zivilprozessualen Musterfeststellungsklag*), suite à la recommandation de la Commission du 11 juin 2013 relative à des principes communs applicables aux mécanismes de recours collectif en cessation et en réparation dans les États membres en cas de violation de droits conférés par le droit de l'Union.

⁹⁹ Rapport d'activité annuel de l'association fédérale des consommateurs (*Verbraucherzentrale Bundesverband*) pour 2019.

¹⁰⁰« *Verbraucherreport* », 2018, association fédérale des consommateurs (*Verbraucherzentrale Bundesverband*).

bénéficie également d'une subvention versée par le gouvernement fédéral, dont le montant s'est élevé à 2,9 M€ en 2019¹⁰¹.

2.1.2.3 La nécessaire adaptation aux évolutions des enjeux de la consommation

Le domaine de la consommation connaît des évolutions dont les implications sont importantes pour le rôle et l'action des associations agréées avec, en particulier, la transversalité croissante des problématiques liées à la consommation, l'émergence de nouveaux acteurs et modes de consommation et l'internationalisation des enjeux de la régulation.

Comme le notait déjà le rapport Chatel en 2003¹⁰², la consommation est une notion dont les contours ont fortement évolué au cours des dernières décennies. Ces problématiques se retrouvent désormais au cœur d'une pluralité de politiques qui dépassent largement le champ de la politique économique pour concerner la santé, l'inclusion sociale ou encore la transition écologique. D'autres ministères que celui chargé de l'économie sont dès lors plus ou moins directement impliqués dans cette politique entendue au sens large et participent par exemple à la conception et à l'application des normes juridiques entrant dans le champ de la protection du consommateur, tels que le ministère chargé de l'habitat et des transports¹⁰³. Par leurs actions de communication, ces administrations participent également à informer les consommateurs sur leurs droits et sur les recours possibles en cas de litige avec un professionnel.

Si le financement des associations agréées au titre de la consommation relève du ministère chargé de l'économie, l'action de certaines d'entre elles les met en relation avec d'autres ministères chargés de domaines sectoriels de consommation, qui peuvent leur attribuer des subventions à ce titre. Cependant, la DGCCRF n'a pas de visibilité sur ces financements et aucune coordination n'est réalisée avec les autres administrations au motif que leurs subventions auraient vocation à financer des actions différentes. En 2019, les quinze associations agréées ont ainsi bénéficié de 1,4 M€ de subventions d'autres ministères, en particulier cinq associations se sont partagé 375 000 € dans le cadre de l'information, du conseil et de la défense de leurs adhérents en matière de logement¹⁰⁴ et dix associations ont reçu près de 465 000 € dans le cadre du soutien au développement de la vie associative¹⁰⁵.

La multiplication des instances de concertation, consultation ou de suivi (cf. *infra* encadré du § 2.3.1.3) témoigne de cette complexification des enjeux liés à la consommation et de leur prise en compte dans tous les domaines d'activité. Outre le fait qu'elle implique pour les associations une charge de travail croissante dans un contexte de baisse de leurs subventions (cf. *infra* § 2.3.1), cette multiplication des sollicitations traduit aussi l'absence d'un pilotage centralisé des problématiques relatives à la consommation et la nécessité d'une meilleure coordination entre toutes les administrations concernées.

¹⁰¹ Site internet de la *Stiftung Warentest* : <https://www.test.de/unternehmen/zahlen-5017275-0/>

¹⁰² Luc Chatel, *De la conso méfiance à la conso confiance - Rapport de la mission parlementaire auprès du secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sur l'information, la représentation et la protection du consommateur*, La documentation française, juillet 2003.

¹⁰³ Décret n° 2020-869 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de la transition écologique.

¹⁰⁴ Programme 109 – Aide à l'accès au logement.

¹⁰⁵ Programme 163 – Jeunesse et vie associative.

La politique de protection du consommateur fait par ailleurs face à l'essor de nouveaux enjeux, comme le développement d'applications mobiles privées, hors de tout encadrement public mais qui contribuent de manière croissante à l'information des consommateurs sur la qualité des produits et leurs effets sur la santé ou sur l'environnement. De même, le recours à la notation des produits et professionnels, l'expansion de sites présentant des comparatifs, voire des tests, et le développement des « influenceurs » sur les réseaux sociaux pourraient être de nature à remettre en question le modèle actuel de la politique de défense des intérêts du consommateur, qui repose principalement sur des institutions (associations et INC) dont l'audience et les canaux de communication sont relativement limités.

Enfin, l'activité de la DGCCRF et des associations agréées est amenée à évoluer du fait de la place que prend le niveau européen en matière de la politique de protection du consommateur et de l'internationalisation de ces enjeux. Une part grandissante des normes en matière de consommation est en effet désormais décidée au niveau de l'Union européenne. À titre d'illustration, la directive européenne relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation adoptée en 2013¹⁰⁶ a conduit à la mise en place de la médiation entre consommateurs et professionnels en France en 2015. Si la plupart des associations agréées sont membres d'une ou plusieurs associations constituées à l'échelle européenne, l'efficacité de leur action se heurte à leur dispersion, à la faiblesse de leurs moyens mais aussi à la diversité de leurs situations et de l'importance qu'elles accordent aux sujets de réglementation de la consommation.

L'émergence de ces enjeux n'a jusqu'à présent pas conduit à faire évoluer la relation entre la DGCCRF et les associations agréées alors même qu'elle témoigne de changements profonds dans les rapports entre consommateurs et professionnels. Ces carences renvoient à la nécessité pour l'État d'accompagner l'évolution du mouvement associatif consumériste dans le cadre d'une stratégie et d'objectifs qui restent à définir.

Recommandation n° 2 (DGCCRF) : Établir un plan d'action pluriannuel pour favoriser une meilleure complémentarité entre les actions des associations de défense des consommateurs et celles des services de la DGCCRF.

2.2 Des dispositifs d'agrément qui ne jouent qu'imparfaitement leur rôle

Outre la reconnaissance d'utilité publique¹⁰⁷, l'État a, de longue date, mis en place plus d'une cinquantaine de procédures d'agrément qui visent à reconnaître l'engagement d'associations avec lesquelles il entretient une relation privilégiée.

En octroyant à ses bénéficiaires des prérogatives particulières pour rendre leur action plus efficace, en contrepartie d'un contrôle plus étroit, l'agrément permet de leur accorder un

¹⁰⁶ Directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

¹⁰⁷ Accordée par un décret en Conseil d'État à celles des associations dites « loi 1901 » qui sont considérées comme étant d'intérêt général, dont l'influence et le rayonnement dépassent le cadre local, qui n'exercent pas d'activité lucrative et qui sont gérées de manière désintéressée.

monopole sur certaines activités ou de leur confier des missions de service public et d'intérêt général.

L'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le décret du 6 mai 2017 fixent les conditions générales¹⁰⁸ que doit satisfaire une association pour prétendre à un agrément et en précisent les modalités d'appréciation. Des textes législatifs ou réglementaires prévoient, par ailleurs, les conditions d'octroi supplémentaires propres à chaque agrément, compte tenu du domaine d'activité considéré et des objectifs poursuivis.

Dans le domaine de la consommation, deux agréments existent, l'un mis en place au début des années 1970, l'autre en 2010. S'ils ont, chacun pour ce qui les concerne, contribué à asseoir la légitimité des associations, les conditions dans lesquelles ils sont attribués et renouvelés font que, depuis longtemps maintenant, ils ne jouent que très imparfaitement leur rôle.

2.2.1 Des dispositifs d'agrément dont le principe n'est pas contesté par les associations mais dont le rôle est peu clair

Les associations nationales de défense des consommateurs peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de deux agréments de l'État dont le principe n'est, aujourd'hui encore, pas contesté au sein du mouvement consumériste, mais dont le rôle est peu clair.

2.2.1.1 L'agrément général

Le principe de l'agrément des associations de défense des consommateurs a été prévu par la loi Royer du 27 décembre 1973, puis repris par la loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs (articles L. 811-1 et suivants du code de la consommation).

Les associations qui en bénéficient sont « *reconnues officiellement par les autorités publiques comme représentatives des intérêts des consommateurs* »¹⁰⁹. L'agrément leur permet « *de défendre en justice l'intérêt collectif des consommateurs et d'intenter les actions de groupe, d'exercer des représentations dans les instances pour lesquelles la condition d'agrément est exigée (Conseil national de la consommation, par exemple), de saisir certaines instances (Commission des clauses abusives, Autorité de la concurrence, etc.)* »¹¹⁰.

La procédure d'agrément des associations nationales de défense des consommateurs a été définie, à l'origine, par le décret du 16 mai 1974, puis reprise sans changement significatif par le décret n° 88-586 du 6 mai 1988 (articles R. 811-1 et suivants du code de la

¹⁰⁸ Répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique, respecter des règles de nature à garantir la transparence financière.

¹⁰⁹ Institut national de la consommation, *Définition des associations de consommateurs*, mars 2019.

¹¹⁰ *Ibid.*

consommation) et l'arrêté du 21 juin 1988. Elle prévoit que, pour être agréée, une association doit satisfaire les conditions¹¹¹ d'octroi suivantes :

- exister depuis au moins un an à la date de la demande ;
- justifier d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs ;
- être indépendante de toute forme d'activités professionnelles.

Les associations nationales doivent, en outre, compter au moins 10 000 adhérents, étant précisé que :

- cette condition ne s'impose pas à une association qui réalise des activités de recherche et d'analyse à caractère scientifique ;
- si une association a une structure fédérale ou confédérale, le respect de la condition précitée est apprécié en tenant compte du nombre total d'adhérents des associations la constituant.

L'agrément est accordé pour cinq ans par arrêté conjoint du ministre chargé de la consommation et du ministre de la justice, et renouvelable dans les mêmes conditions :

- la demande d'agrément, accompagnée des pièces justificatives prévues par l'arrêté précité, est déposée auprès de la DGCCRF, qui examine l'activité de l'association dans le domaine du consumérisme ;
- afin de vérifier que les garanties en termes d'indépendance sont suffisantes, le dossier, accompagné d'un rapport de la DGCCRF, est transmis et examiné par le procureur de la République, ainsi que, au sein du ministère de la justice, par la direction des affaires civiles et du Sceau et la direction des affaires criminelles et des grâces ; ces dernières procèdent, en outre, à des vérifications formelles, notamment l'examen du casier judiciaire des dirigeants de l'association concernée ;
- l'ensemble de ces éléments est ensuite retourné à la DGCCRF.

Si une ou plusieurs conditions d'octroi ne sont plus respectées, l'agrément est retiré sur avis du procureur général, après une enquête au cours de laquelle l'association concernée fait valoir ses observations.

2.2.1.2 La reconnaissance spécifique, une tentative pour rénover l'agrément qui a échoué

Introduit par le décret n° 2010-801 du 13 juillet 2010 relatif à la représentation des associations de défense des consommateurs et aux institutions de la consommation (cf. *supra* § 1.2.2.1), la reconnaissance spécifique est octroyée par l'État aux conditions prévues à l'article R. 431-1 du code de la consommation.

Pour en bénéficier, l'association qui en fait la demande doit ainsi :

- être titulaire de l'agrément général de l'État ;

¹¹¹ Ces conditions sont communes aux associations nationales et locales.

- démontrer qu'elle dispose d'une expérience, d'une organisation et des ressources humaines lui donnant une capacité effective à renseigner les consommateurs ou à les défendre dans les neuf secteurs d'activité suivants : produits alimentaires, habillement, logement, énergie, ameublement et équipement ménager, santé, transports, communications, autres biens et services ;
- justifier avoir exercé une activité d'accueil des consommateurs, d'expertise et de règlement amiable des litiges en matière de consommation dans une ou plusieurs permanences départementales ou locales ouvertes à cet effet au moins huit heures par semaine dans quarante départements, directement ou à travers les associations locales qui lui sont affiliées ;
- avoir inscrit à son compte de résultat un produit annuel de cotisations supérieur à 229 500 € ¹¹².

L'agrément spécifique est accordé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de la consommation et renouvelé dans des conditions analogues à celles de son attribution. Il peut être retiré de manière anticipée si une ou plusieurs des conditions précitées ne sont plus remplies.

L'agrément spécifique a été attribué pour la première fois en 2011 et la dernière fois en 2018. Fin 2020, cinq associations bénéficiaient de l'agrément spécifique : la CLCV (depuis 2011), l'AFOC (depuis 2011), la CSF (depuis 2011), FR (depuis 2013) et l'INDECOSA-CGT (depuis 2018).

2.2.1.3 Des dispositifs qui ont vieilli

L'agrément est une forme d'habilitation par laquelle l'État reconnaît aux associations qui en bénéficient :

- des moyens humains, financiers et matériels adaptés aux missions qui peuvent leur être confiées ;
- une représentativité suffisante des intérêts des consommateurs ;
- une indépendance suffisante et avérée vis-à-vis des acteurs économiques professionnels.

À ce titre, tant la DGCCRF que les associations nationales de défense des consommateurs interrogées par la Cour considèrent que les agréments actuels constituent des outils juridiques nécessaires pour garantir que les droits afférents sont exercés par des acteurs légitimes à le faire, en particulier celui d'ester en justice¹¹³ et de participer aux consultations et concertations, notamment dans le cadre du CNC.

¹¹² Soit une fois et demi le seuil prévu à l'article D. 612-5 du code de commerce ; une association qui perçoit un montant global de subventions supérieur à ce seuil a l'obligation d'établir des comptes annuels et de nommer un commissaire aux comptes.

¹¹³ À l'exception de l'UNAF et des UDAF, pour lesquelles le 4° de l'article 211-3 dispose qu'elles peuvent « exercer [l'action civile] devant toutes les juridictions sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, notamment de l'agrément prévu à l'article L. 621-1 du code de la consommation ».

Le bien-fondé de ces deux agréments est d'autant moins contesté que les droits et obligations qui s'y attachent ne sont pas différents de ceux d'agréments existants dans d'autres domaines d'activité (défense de l'environnement, logement, etc.) : possibilité d'ester en justice, accès privilégié à des subventions publiques ou des exonérations fiscales, participation aux travaux préparatoires à l'élaboration de textes légaux et réglementaires, etc.

En 2009, le rapport Laurent faisait déjà le constat que « *L'agrément a permis l'expression d'un mouvement consumériste très diversifié. Il faut reconnaître les mérites que, dans un premier temps, cette diversité a pu avoir. Elle a permis le développement des services aux consommateurs et les réponses diversifiées apportées à leurs demandes [...] En outre, la culture de la négociation s'est développée par préférence à l'approche conflictuelle* ».

Plus largement, une majorité de parties prenantes considère que le principe de l'agrément par l'État a contribué positivement au développement du mouvement consumériste, nonobstant le fait que cette diversification est aussi considérée, depuis plusieurs années, comme une source de difficultés (cf. *supra* § 1.2.1) et qu'elle ne reflète plus nécessairement les clivages propres aux questions de consommation.

En revanche, la mise en œuvre des deux agréments fait l'objet de critiques récurrentes par la presque-totalité des acteurs interrogés.

2.2.2 Des modalités d'attribution et de renouvellement à revoir

Les dispositifs actuels d'agrément par l'État des associations de défense des consommateurs présentent d'importantes faiblesses qui contribuent au caractère figé du mouvement associatif consumériste.

2.2.2.1 Un processus déclaratif, des contrôles formels

L'attribution des agréments général et spécifique ou, beaucoup plus fréquemment, leur renouvellement, intervient après une instruction principalement conduite par la DGCCRF qui a pour objet de vérifier que les critères présentés ci-avant (cf. *supra* § 2.2.1) sont satisfaits.

Ces vérifications s'appuient sur les pièces justificatives transmises par les associations au moment de leur demande et dans le cadre des suivis prévus par les conventions signées avec l'État.

Dans le cas des critères qui se rapportent au niveau d'activité et d'expérience dans le domaine consumériste, les services de la DGCCRF indiquent qu'ils « *procèdent à un examen approfondi de l'activité de chaque association* », telle qu'elle ressort notamment :

- des rapports d'activité annuels ;
- de la liste des litiges traités, des actions d'information ou de formation réalisées, etc. ;
- d'un tableau de synthèse des différents points d'accueil par département ;
- d'une synthèse des actions menées par les associations locales affiliées au réseau de l'association nationale considérée.

Afin d'en vérifier la cohérence, les informations tirées de ces documents sont rapprochées de celles « *directement recueillies grâce à un suivi régulier de leurs activités dans les médias, sites internet, outils de communication internes dont [les services de la DGCCRF sont] destinataires* » ainsi que de celles observées au cours des années précédentes. Un rapprochement est aussi opéré avec les réalisations d'associations de tailles équivalentes.

Du fait de la grande stabilité du périmètre des associations nationales agréées, ces contrôles ne sont, fondamentalement, pas différents de ceux que la DGCCRF réalise au moment de verser le solde de la subvention annuelle, qui portent sur « *la quantité et la qualité des actions menées par chacune des structures dans la mise en œuvre de leur programme d'action* ».

Pour ce qui concerne le critère d'indépendance, la DGCCRF examine notamment la liste transmise par les associations des personnes morales adhérentes et du montant des cotisations de ces dernières. Lorsque, par exemple, la FNAUT a créé, fin 2015, l'association pour le développement de la qualité de service dans les transports publics, dite « Qualité mobilité », dont les membres adhérents sont des opérateurs dans le domaine des transports, elle a dû fournir des compléments d'information sur ce partenariat.

Enfin, s'agissant des critères quantitatifs, plus simples à objectiver, leur respect est apprécié par la DGCCRF à l'aide des comptes annuels et, le cas échéant¹¹⁴, des rapports de commissaires aux comptes, ainsi que des comptes rendus financiers annuels.

Le tableau n° 5 présente, pour les quinze associations agréées, les données d'exécution les plus récentes relatives aux critères d'attribution des deux agréments.

Tableau n° 5 : Données d'exécution relatives aux critères d'attribution des agréments

Agrément général	Nombre d'adhérents		Produit annuel de cotisations (euro)	
	2018	2019	2018	2019
ADEIC	22 450	20 021	nd	nd
ALLDC	21 990	21 990	11 170	8 761
CGL	27 857	nc	38 675	43 533
CNAFAL	22 500	22 500	33 307	34 222
CNAFC	23 194	23 194	nd	nd
CNL	28 000	36 012	217 308	211 703
FF	35 822	nc	161 833	147 501
FNAUT	140	140	18 002	10 283
UFC-Que Choisir	137 629	nc	784 485	787 261
UNAF	602 940	nc	92 700	91 101

¹¹⁴ S'agissant des associations qui reçoivent annuellement des subventions publiques dont le montant global dépasse 153 000 €.

Agréments général et spécifique	Nombre d'adhérents		Produit annuel de cotisations (euro)	
	2018	2019	2018	2019
AFOC	288 064	nc	433 450	456 848
CLCV	26 601	nc	270 483	265 509
CSF	13 143	16 394	216 089	185 660
FR	160 000	160 000	1 094 992	1 232 503
INDECOSA-CGT	573 468	581 269	363 448	356 523

Source : Cour des comptes, à partir des données fournies par la DGCCRF et des comptes annuels

Dans le cas de la FNAUT, la condition du nombre minimum de 10 000 adhérents pour pouvoir bénéficier de l'agrément général est satisfaite en tenant compte de son réseau d'associations locales (environ 65 000 adhérents selon l'INC).

En définitive, l'obtention des agréments résulte d'un processus essentiellement déclaratif qui fait l'objet de contrôles formels, exclusivement sur pièces, dont l'efficacité est difficile à appréhender dans le cas des critères les plus qualitatifs. Ce constat et celui que les agréments sont reconduits de manière quasiment automatique font dire à certains interlocuteurs interrogés que seule la condition de l'indépendance financière ferait l'objet d'un contrôle formel. Pour autant, ce contrôle, réalisé par le ministère de la justice¹¹⁵, est limité à l'analyse des statuts et des documents d'activité fournis par les associations. Certains relèvent par ailleurs le caractère peu efficient du processus de renouvellement des agréments, qui aboutit à fournir à l'administration des documents et informations dont elle dispose déjà.

2.2.2.2 Des critères d'attribution imprécis, appliqués de manière souple

En 2009, le rapport Laurent relevait déjà que « *le texte réglementaire relatif à l'agrément national n'exige pas des associations qu'elles se consacrent de manière principale à la défense des consommateurs, et autorise de fait, comme de droit, que la mission de défense des consommateurs puisse être l'accessoire d'autres missions* ».

Ainsi, le critère d'attribution de l'agrément général – faire la preuve d'une activité effective et publique en vue de la défense des intérêts des consommateurs – a fait l'objet, de manière constante depuis l'origine, d'une interprétation large qui a permis à des associations dont le premier domaine d'intervention n'était pas celui de la consommation d'en bénéficier. Au surplus, l'UNAF, qui fédère un nombre important de personnes morales, a été agréée de droit en 1976, sans avoir à en faire la demande ou à la renouveler depuis.

Dès lors, il en a été de même du critère relatif au nombre d'adhérents, ce dernier étant considéré globalement. À cet égard, le rapport Laurent notait que « *Le décret ne prévoit pas davantage que l'activité de défense des consommateurs doive être clairement identifiée juridiquement ou financièrement au sein du groupement dont elle est partie prenante. Il en résulte, par exemple, que les associations familiales ont pu bénéficier de l'agrément sans que*

¹¹⁵ Article R. 811-2 du code de la consommation.

les adhérents de l'activité de défense des consommateurs puissent être individualisés au sein de la structure ».

La Cour relève par ailleurs que les trois associations agréées liées à des structures syndicales pratiquent l'adhésion automatique : les adhérents de la structure syndicale sont automatiquement considérés comme adhérents de l'association de défense des consommateurs, sauf à ce qu'ils fassent part de leur refus¹¹⁶.

Le rapport Laurent estimait enfin que « *Les critères de l'agrément national des associations sont peu exigeants et n'ont pas été actualisés* », relevant notamment que « *le critère du nombre d'adhérents est peu élevé : il est de 10 000 adhérents au minimum, et il est demeuré inchangé depuis 1974, malgré l'augmentation de la population française depuis cette époque* ».

Ces constats n'ont pas conduit à réformer les critères d'attribution de l'agrément général. Le choix a été fait de conserver ces derniers en l'état et de mettre en place l'agrément spécifique, qui se voulait plus sélectif et, partant, devait permettre de répondre à certaines des critiques du rapport Laurent.

En particulier, les critères qualitatifs supplémentaires que son obtention suppose de satisfaire – c'est-à-dire être en mesure d'intervenir dans neuf grands domaines de la consommation et exercer une activité régulière d'accueil, de conseil et d'accompagnement des consommateurs dans 40 départements au moins – devaient aboutir à distinguer les associations les plus actives et les plus représentatives parmi celles qui disposent de l'agrément général.

Tel n'a pas été le cas dans les faits (cf. *supra* § 1.2), les critères d'attribution de l'agrément spécifique étant affectés par les mêmes faiblesses que dans le cas de l'agrément général, ce qui devrait conduire à ouvrir rapidement une réflexion sur le maintien de deux types d'agrément.

2.2.2.3 Un périmètre figé depuis trop longtemps

C'est en 1988 que l'agrément général a, pour la dernière fois, été accordé à une association nationale. Dès lors que, par ailleurs, seules les associations nationales agréées peuvent prétendre à l'agrément spécifique mis en place en 2010, ce dernier n'a produit aucun effet sur le périmètre proprement dit du mouvement associatif consommériste.

Par la suite, les demandes de renouvellement ont été systématiquement acceptées et l'agrément général n'a été retiré qu'à une occasion, et de manière temporaire : la CNL a perdu son agrément par décision du 23 septembre 2010 au motif, notamment, qu'elle n'avait pas justifié du nombre d'adhérents nécessaire, mais en a bénéficié à nouveau à compter du 28 novembre 2011.

¹¹⁶ Dans le cas de l'ADEIC, l'adhésion automatique ne concerne que les adhérents de certains des syndicats membres de l'UNSA.

Deux demandes d'agrément ont été déposées en 2016 et 2017, respectivement par l'association Greenpeace France et l'Association de sensibilisation, d'information et de défense du consommateur musulman (ASIDCOM). Elles ont toutes deux fait l'objet d'un refus :

- dans le premier cas, le refus a été motivé par le fait que l'activité de l'association ne concernait pas à titre principal la défense des intérêts des consommateurs, alors même que d'autres associations qui interviennent à titre accessoire dans le domaine de la consommation en bénéficient ;
- dans le second, le nombre d'adhérents requis n'était pas atteint et les publications de l'association, qui ne portaient que sur un domaine spécifique¹¹⁷ du droit des consommateurs, ne lui ont pas permis de bénéficier de la dérogation prévue pour les associations qui réalisent des activités de recherche et d'analyse à caractère scientifique (cf. *supra* § 2.2.1).

La grande stabilité du périmètre du mouvement associatif consommériste contraste avec l'évolution rapide des modes de consommation et l'émergence de nouvelles associations, dont le développement est étroitement lié à celui de l'usage par les consommateurs des outils numériques, notamment les réseaux sociaux, pour faire valoir leurs droits.

La DGCCRF estime que ces nouveaux acteurs « offrent un choix complémentaire aux consommateurs à la recherche d'informations ou d'aide dans le cadre d'un litige et exercent auprès des pouvoirs publics une action de plaidoyer pour obtenir la prise en compte de leurs positions dans la définition des politiques publiques et peser sur le débat public ». Elle note, en outre, que ces associations « n'ont, jusqu'à présent, pas cherché à se positionner au sein du mouvement consommériste agréé et ont fait le choix de demeurer en marge des instances de concertation officielles. La question de leur intégration est donc ouverte ». Cette position des associations qui ne cherchent pas à être associées aux instances de concertation officielles devrait interroger les pouvoirs publics sur le rôle et l'intérêt de ces instances.

Plus largement, la DGCCRF a indiqué à la Cour être ouverte à une évolution des dispositifs d'agrément, avec le double objectif de réduire le nombre de ses interlocuteurs au sein du mouvement associatif consommériste et de renforcer ses relations avec ce dernier, conformément à son plan stratégique 2020-2025 (cf. *supra* § 2.1).

Dans cette perspective, la Cour formule la recommandation suivante à l'intention de la DGCCRF et de la DACS.

Recommandation n° 3 (DGCCRF, DACS) : Redéfinir l'objet et les conditions d'obtention de l'agrément et mieux assurer le suivi des associations agréées.

¹¹⁷ Les questions d'alimentation et d'abattage rituel selon les règles de l'Islam.

2.3 Un financement par l'État qui ne permet pas d'associer de façon efficace le mouvement consumériste aux politiques de défense des consommateurs

Depuis plus d'une décennie, l'État a réduit de manière significative son effort de subventionnement des associations nationales agréées de défense des consommateurs. Dans le même temps, le cadre financier dans lequel elles évoluent est resté inchangé, ce qui ne leur permet pas de trouver facilement des sources de financement alternatives.

2.3.1 Une réduction continue des subventions de la DGCCRF

Entre 2010 et 2020, le montant des subventions versées par l'État aux quinze associations nationales agréées de défense des consommateurs est passé de 4,5 M€ à 2,7 M€. Elles ont toutes été concernées par cette baisse mais dans des proportions variables, ainsi que l'illustre le tableau n° 6.

Tableau n° 6 : Évolution des subventions versées par la DGCCRF

En euro	2010	2015	2019	2020	Var. 2020/2010
AFOC	377 779	309 582	279 996	279 996	-26%
CLCV	593 811	486 618	440 113	440 113	-26%
FR	507 770	414 521	374 907	374 907	-26%
CSF	396 211	309 226	279 674	279 674	-29%
INDECOSA-CGT	217 991	162 384	139 871	139 871	-36%
ADEIC	122 444	91 215	76 212	76 212	-38%
ALLDC	137 951	102 759	85 858	85 858	-38%
CNAFAL	155 803	116 065	96 974	96 974	-38%
UFC-Que Choisir	950 805	653 270	498 227	496 012	-48%
FF	354 134	283 240	216 017	162 013	-54%
CNAFC	98 862	73 641	54 479	40 859	-59%
CNL	277 553	206 755	148 410	111 307	-60%
CGL	126 455	94 197	65 586	49 189	-61%
FNAUT	40 121	29 889	20 810	15 608	-61%
UNAF	115 441	85 998	59 878	44 908	-61%
Total	4 473 131	3 419 360	2 837 012	2 693 501	-40%

Source : DGCCRF

La réduction de l'enveloppe globale de subventions aux associations agréées (- 40 % entre 2010 et 2020) a été plus forte que celle des crédits budgétaires de la DGCCRF (- 26 % sur la même période).

2.3.1.1 Un contexte budgétaire contraint qui tient lieu de politique de financement

Depuis la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, une autorité administrative qui attribue une subvention supérieure à 23 000 € à une association doit conclure¹¹⁸ une convention d'objectifs avec cette dernière.

Les modalités d'application de ce dispositif de contractualisation sont précisées par circulaire¹¹⁹ du Premier ministre, qui détaille les règles encadrant les relations financières entre collectivités publiques et associations. Celle-ci indique que les conventions d'objectifs doivent permettre de formaliser ces relations et de fixer des engagements réciproques, avec l'objectif d'inscrire dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général.

L'État conclut ainsi des conventions annuelles d'objectifs avec chacune des associations nationales agréées, dès lors que leurs actions participent de sa politique publique de protection économique du consommateur.

Lors de la mise en place des conventions en 2006, la DGCCRF a décidé de figer le montant global des subventions et sa répartition entre associations en fonction de leur niveau d'activité constaté à l'époque. Par la suite, elle a répercuté la baisse de ses crédits d'intervention de manière identique sur le montant de subvention versé à chaque association, sans tenir compte du développement de l'activité de certaines d'entre elles.

Au cours des années 2010, cette logique a été progressivement abandonnée au profit d'une réorientation des subventions vers les associations qui bénéficient de l'agrément spécifique (cf. *supra* § 2.2) et celles engagées dans un processus de rapprochement, afin d'encourager d'autres associations à faire de même.

Cette réorientation s'est faite au détriment des autres associations (et des CTRC et SRA), qui ont vu leurs subventions baisser de manière plus importante, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

¹¹⁸ Décret n° 2001-495 du 6 juillet 2001 pris en application de l'article 10 de la loi précitée.

¹¹⁹ Circulaire n° 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

Tableau n° 7 : Répartition du montant global des subventions entre associations

		2010	2015	2019
Associations qui bénéficient de l'agrément spécifique	AFOC	8,4%	9,1%	9,9%
	CLCV	13,3%	14,2%	15,5%
	CSF	8,9%	9,0%	9,9%
	FR	11,4%	12,1%	13,2%
	INDECOSA	4,9%	4,7%	4,9%
	Sous-total (a)	46,8%	49,2%	53,4%
Associations en cours de rapprochement	ADEIC	2,7%	2,7%	2,7%
	ALLDC	3,1%	3,0%	3,0%
	CNAFAL	3,5%	3,4%	3,4%
	Sous-total (b)	9,3%	9,1%	9,1%
Autres associations	CGL	2,8%	2,8%	2,3%
	CNAFC	2,2%	2,2%	1,9%
	CNL	6,2%	6,0%	5,2%
	FF	7,9%	8,3%	7,6%
	FNAUT	0,9%	0,9%	0,7%
	UFC-Que Choisir	21,3%	19,1%	17,6%
	UNAF	2,6%	2,5%	2,1%
	Sous-total (c)	43,9%	41,7%	37,5%
	Total (a+b+c)	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Cour des comptes, à partir des données transmises par la DGCCRF

Depuis plusieurs années, le montant de subventions se situe à un niveau tel que cette volonté de concentration sur les associations les plus actives ne suffit plus à éviter un effet de « saupoudrage » du soutien financier de l'État et a conduit, selon certaines associations, à accentuer une forme de concurrence au sein du mouvement associatif consumériste.

Cette réduction du soutien financier par l'État du mouvement associatif consumériste va se poursuivre, puisque la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit une diminution de 40 % des crédits d'intervention de la DGCCRF. Ainsi, les crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2021 s'élèvent à 5,3 M€, contre 7,7 M€ consommés en 2020, soit une diminution attendue de 31 %.

Dans cette perspective, la DGCCRF envisage toujours de réduire le nombre d'associations subventionnées, en privilégiant celles qui interviennent le plus directement dans le domaine consumériste et qui disposent des implantations territoriales les plus nombreuses.

À cet égard, elle a notamment indiqué que « le ministre délégué chargé des PME souhaite engager dès le début de l'année 2021, un cycle de consultations avec l'ensemble des acteurs du monde consumériste afin de redéfinir les relations entre la DGCCRF et les associations de consommateurs en termes de complémentarité des missions et de financement et de permettre une utilisation optimale des subventions versées ».

2.3.1.2 Des modalités d'évaluation qui ne sont plus adaptées aux enjeux financiers

Deux critiques peuvent être principalement formulées.

2.3.1.2.1 *Une démarche de performance largement théorique*

Les conventions d'objectifs conclues depuis 2006 par la DGCCRF avec les associations nationales agréées comportent une évaluation du coût total du programme d'actions qu'elles ont la charge de réaliser et la part prévisionnelle maximale que l'État s'engage à financer par subvention.

Celle-ci fait l'objet de deux versements :

- à la notification de la convention : une avance qui correspond à la moitié du montant prévisionnel précité ;
- en fin d'année : le solde de la contribution, égal au montant total de la contribution finalement accordé diminué du montant de l'avance versée, après évaluation du respect par l'association de ses engagements conventionnels au titre de l'année précédente.

Quoique cette évaluation formelle n'ait plus, de longue date, d'incidence sur le niveau des subventions versées, compte tenu de la politique de financement exposée ci-avant, la DGCCRF continue néanmoins de la réaliser en examinant les comptes rendus financiers¹²⁰, les comptes annuels certifiés et les rapports d'activité transmis par les associations.

Elle se fonde aussi sur la mesure des indicateurs prévus par les conventions et les cibles associées, qui font l'objet d'un compte rendu écrit quantitatif et qualitatif par les associations (cf. *supra* § 2.1). Ces dernières peuvent aussi être entendues par le DGCCRF afin de lui présenter les résultats obtenus et, plus largement, leurs activités et leurs projets.

2.3.1.2.2 *Un coût administratif disproportionné pour les têtes de réseau*

En 2006, la DGCCRF a proposé aux associations nationales agréées d'être destinataires des financements consacrés aux associations locales appartenant à leurs réseaux respectifs, et d'assurer elles-mêmes la responsabilité de leur répartition à l'intérieur de chacun de ces réseaux. Neuf associations ont opté pour ce dispositif dès 2006, les autres en 2007 et 2008.

Les conventions d'objectifs mentionnent ainsi explicitement cette obligation à l'égard des réseaux associatifs locaux et les conditions dans lesquelles la répartition doit être opérée entre le niveau national et le niveau local.

Cette réforme avait pour objectif de renforcer les têtes de réseau et de décloisonner les composantes nationales et locales du mouvement associatif consumériste. De fait, selon les associations interrogées, elle a permis une meilleure gouvernance d'ensemble en offrant aux têtes de réseaux une visibilité plus importante sur l'action des antennes locales.

Pour autant, les leviers dont disposent les associations nationales sont très limités dans la mesure où les conventions conclues avec la DGCCRF précisent la part minimale de la

¹²⁰ Qui retracent l'emploi des fonds alloués pour l'exécution des obligations prévues par les conventions.

subvention à reverser aux associations locales, qui ne peut être inférieure à ce qu'elle était avant cette réforme.

Le fait d'avoir confié cette responsabilité aux têtes de réseaux s'est accompagné d'un alourdissement de leur charge administrative, à un moment où les subventions avaient déjà commencé à baisser. Plusieurs associations considèrent, aujourd'hui encore, cette tâche comme complexe à mettre en œuvre, compte tenu de l'autonomie financière et opérationnelle des associations locales, à qui il est difficile d'assigner des objectifs et de vérifier que ces derniers sont bien atteints.

Surtout, le montant des subventions versées par la DGCCRF est devenu trop peu important au regard du coût administratif de leur répartition au sein des réseaux.

2.3.1.3 Un soutien financier déconnecté de l'action des associations

Interrogée par la Cour, la DGCCRF a rappelé que les associations jouent « *un rôle majeur au sein de l'écosystème consumériste* », relevant « *qu'elles permettent de porter la voix des consommateurs en les représentant auprès de l'État* ».

À ce titre, les associations participent « *à certains travaux, notamment lorsque la DGCCRF soumet à la concertation des projets de texte ou des orientations de politique publique portant sur la protection des droits des consommateurs* » et ont aussi « *un rôle essentiel au sein du Conseil national de la consommation* ».

Ces affirmations contrastent avec la décroissance continue des subventions versées par l'État depuis plus d'une décennie et le niveau, presque symbolique dans certains cas, qu'elles ont atteint aujourd'hui, alors même qu'elles constituent la seule forme de soutien financier de l'État aux associations nationales agréées au titre de leurs activités relatives à la consommation. Au surplus, leur niveau ne reflète pas l'économie indirecte que permet leur action de conciliation en évitant un traitement judiciaire de certains litiges.

Par ailleurs, la circulaire précitée du Premier ministre rappelle que, de manière générale, « *La subvention est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au financement global de l'activité associative* ». Or, dans le cas des associations de défense des consommateurs, l'activité associative ne se limite pas aux seules actions de service d'intérêt économique général mentionnées dans les conventions.

Certaines associations soulignent ainsi que leur action se développe de plus en plus souvent dans des domaines qui participent de l'équilibre social, tels que le surendettement, le mal-logement, la précarité énergétique et, plus largement, le conseil aux publics défavorisés.

Plusieurs d'entre elles relèvent, surtout, que leur participation est souhaitée dans un nombre très important de commissions dans des domaines très variables, participation dont le coût n'entre pas dans le champ des subventions de l'État. On observe que les associations nationales agréées participent, en moyenne, aux travaux d'une douzaine d'instances représentatives, avec des écarts assez significatifs, cependant (UFC-Que Choisir intervenant dans trente-cinq instances, contre quatre pour ALLDC, par exemple).

Sur près d'une centaine d'instances recensées par la Cour (de manière non exhaustive) :

- seul le CNC rassemble les quinze associations nationales agréées ;

- le comité consultatif du secteur financier (CCSF) en compte onze parmi ses membres ; le conseil national de l'alimentation (CNA) huit ; l'agence française de normalisation (AFNOR), l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) en comptent six (différentes à chaque fois) ;
- près de quatre-vingt-dix autres instances ne réunissent que cinq associations ou moins, une soixantaine ne comptant qu'une seule des quinze associations agréées parmi leurs membres.

Eu égard à leurs moyens, la participation des associations à un nombre d'instances professionnelles aussi élevé interroge sur leur capacité à y représenter efficacement le mouvement associatif consommériste.

La multiplication des instances de concertation, consultation, régulation et suivi

Signe d'une évolution de la façon de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques, le nombre d'instances de consultation, concertation, régulation, suivi, information, etc. n'a eu de cesse de se multiplier au cours des dernières décennies et couvre un champ de plus en plus large. Les 15 associations nationales agréées déclarent ainsi participer à des degrés divers à 89 instances publiques ou privées, à commencer par le Conseil national de la consommation, créé en 1983.

Elles participent aussi aux travaux de nombreux organismes qui traitent de logement et d'habitat, comme l'agence nationale pour l'information sur le logement, la commission nationale de concertation sur le logement, le conseil national de l'habitat, l'agence nationale de l'habitat, le comité de suivi du droit au logement opposable, le comité national de la transaction et de la gestion immobilière, le comité NF habitat, le comité technique et scientifique du bâtiment ou encore le conseil social de l'habitat.

Ces associations contribuent par ailleurs aux travaux d'instances dans le domaine de l'alimentation (conseil national de l'alimentation, observatoire de la qualité de l'alimentation, etc.), des activités bancaires (comité consultatif du secteur financier, observatoire de la sécurité des moyens de paiement, etc.) mais aussi de l'énergie (commission de régulation de l'énergie, conseil supérieur de l'énergie, etc.), des transports (haut comité de la qualité de service dans les transports, comité national des clients aériens, conseil national de la sécurité routière, conseil national de l'air, etc.) ou encore de la transition écologique (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, conseil national de la transition écologique, comité pour l'économie verte, etc.).

2.3.2 Un cadre financier qui doit évoluer

Compte tenu de la grande variété d'associations nationales agréées de défense des consommateurs, la baisse des subventions de l'État ne pèse pas sur ces dernières de la même manière.

De nouvelles formes de soutien devraient être recherchées, qui soient susceptibles de pallier cette évolution tout en préservant l'indépendance des associations vis-à-vis des professionnels que suppose l'agrément de l'État.

2.3.2.1 Une dépendance inégale aux subventions de la DGCCRF

En 2019, les produits d'exploitation des quinze associations nationales agréées s'établissent à 57,6 M€, soit une progression de 2,9 % depuis 2015 (et de l'ordre de 4,0 %, hors subventions de la DGCCRF). L'examen de leurs comptes annuels fait apparaître que ces produits recouvrent¹²¹, selon les cas et dans des proportions très variables :

- des cotisations d'adhérents ;
- des produits de nature commerciale : abonnements et ventes en kiosque (UFC-Que Choisir, par exemple), études et autres prestations de services ;
- des ressources affectées par la loi : c'est par exemple le cas des contributions versées à l'UNAF par la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ;
- les subventions d'exploitation versées par l'État (dont celles attribuées par la DGCCRF) et d'autres entités publiques ;
- des produits divers : produits issus d'actions civiles, dons et legs, etc.

En outre :

- toutes les associations bénéficient du concours d'un nombre parfois très important de bénévoles qui n'est, sauf exception¹²², pas traduit dans leurs comptes annuels ;
- conformément aux règles d'indépendance qui conditionnent l'obtention des deux agréments de l'État (cf. *supra* § 2.2.1), aucune des associations nationales agréées ne reçoit de financement d'entreprises, contrairement à d'autres types d'associations (dans le domaine environnemental, par exemple).

Ainsi que l'illustre le tableau n° 8, les subventions attribuées par la DGCCRF représentent, fin 2019, une part très variable de l'ensemble des produits précités (de 1 à 57 %).

¹²¹ Nonobstant des reprises d'amortissements et de provisions.

¹²² Par exemple, la CLCV évalue les contributions volontaires en nature d'environ 4 500 bénévoles à hauteur de 1,6 M€ en 2019, soit presque autant (84 %) que ses produits d'exploitation.

Tableau n° 8 : Rapport entre les subventions versées par la DGCCRF et les produits d'exploitation des associations nationales agréées en 2019

En euro	Produits d'exploitation (1)	Subvention versée par la DGCCRF (2)	Rapport (2)/(1)
ADEIC	134 077	76 212	57%
CNAFAL	293 519	96 974	33%
AFOC	874 250	279 996	32%
ALLDC	286 909	85 858	30%
FF	735 642	216 017	29%
INDECOSA-CGT	542 851	139 871	26%
CLCV	1 907 217	440 113	23%
CSF	1 362 637	279 674	21%
CGL	544 269	65 586	12%
FR	3 819 179	374 907	10%
CNL	1 656 676	148 410	9%
FNAUT	360 683	20 810	6%
CNAFC	1 517 649	54 479	4%
UFC-Que Choisir	33 583 491	498 227	1%
UNAF	9 936 328	59 878	1%
Total	57 555 377	2 837 012	5%

Source : Cour des comptes, à partir des comptes annuels des associations

Tandis que certaines associations sont particulièrement dépendantes des subventions de la DGCCRF, pour d'autres, au contraire, elles ne constituent plus, en 2019, qu'une source de financement mineure. Le rapport Chatel de 2003 faisait déjà un constat identique, notant¹²³ que « l'absence de prise en compte actuelle de l'examen de l'activité et de la situation financière d'une association avant l'attribution d'une subvention conduit à financer certaines d'entre elles à hauteur de plus de 50 % de leur budget de fonctionnement et d'autres à moins de 20 % ».

Par ailleurs, les quinze associations bénéficient de subventions attribuées par d'autres acteurs publics¹²⁴, dont le montant total s'est élevé à 4,9 M€ en 2019, soit entre une fois et demie et deux fois le montant des subventions versées par la DGCCRF.

Là encore, les situations sont très variables, avec un avantage certain pour les associations qui interviennent sur des champs plus larges que celui de la seule consommation, tels que le logement ou la famille. Ces dernières sont les principales bénéficiaires des autres

¹²³ Mission parlementaire auprès du Secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sur « l'information, la représentation et la protection du consommateur », Rapport au Premier ministre « De la conso méfiance à la conso confiance », juillet 2003, page 83.

¹²⁴ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ministère de la transition écologique, Caisse de garantie du logement locatif social, notamment.

subventions publiques et sont, de ce fait, moins dépendantes des subventions versées par la DGCCRF.

Les opérations d'achat groupé

L'achat groupé est une pratique qui consiste en ce que des consommateurs se regroupent pour acheter « en gros » un service ou un produit afin d'obtenir une remise sur le prix offert au grand public, dont l'importance est corrélée au nombre de participants.

Cette pratique a été popularisée par des sites internet qui permettent à leurs utilisateurs de grouper leurs achats courants (électroménager, restauration, voyages, coiffure, etc.) et d'obtenir des réductions.

Ce souhait exprimé par les consommateurs de pouvoir choisir plus facilement des offres adaptées à leurs besoins et de réaliser des économies a conduit plusieurs associations de défense des consommateurs à organiser, de la même manière, des campagnes ponctuelles ou récurrentes d'achat groupé, notamment :

- Familles de France, par exemple dans les domaines de l'énergie (2015), des abonnements internet (2019) et de l'assurance santé (2020) ;
- Familles rurales, s'agissant des fournitures scolaires (2020) ;
- UFC-Que Choisir, avec ses campagnes « Gaz moins cher ensemble » (2014 et 2015), « Énergie moins cher ensemble » (2016 à 2019) ou encore « Choisir son fioul » (2020).

D'autres associations, qui ne sont pas des associations agréées de défense des consommateurs, ont aussi organisé des opérations d'achat groupé, telles que les associations Aurore (achat groupé d'électricité en 2016) ou WWF France (achat groupé d'énergie renouvelable en 2019).

Pour obtenir un nombre de préinscriptions suffisamment important et pouvoir ainsi peser dans la négociation des tarifs, ces opérations d'achat groupé ne sont pas limitées aux seuls membres des associations concernées.

Une fois ce nombre atteint, l'opération est lancée selon des modalités variables (appels d'offres à l'intention des professionnels concernés, négociation bilatérale, enchères inversées, etc.) et conduit à choisir les offres dont le rapport qualité / prix est jugé comme le plus avantageux pour les participants inscrits, auxquelles ces derniers sont ensuite libres de souscrire ou non.

Pour les associations, ces opérations génèrent des recettes et leur permettent d'offrir un nouveau type de services aux consommateurs et d'augmenter ainsi leur notoriété, avec un effet positif espéré sur leur nombre d'adhérents. Les produits directement tirés des opérations d'achats groupés restent limités (7 % des produits de Famille de France en 2017, par exemple), mais la question de l'indépendance des associations concernées vis-à-vis des professionnels sélectionnés dans ce cadre peut néanmoins être posée, notamment en cas de litige avec des consommateurs.

La pratique n'étant pas encadrée par la DGCCRF ou le ministère de la justice, son développement fait peser sur les associations le risque de perdre l'agrément au motif qu'elles ne satisferaient plus les critères édictés.

Ce risque a conduit UFC-Que Choisir à étendre, en 2014, l'objet social de sa filiale SAS Que Choisir, à « *la prestation de service, de façon directe aux consommateurs ou indirectement à leurs associations, ayant trait à la défense des consommateurs* » pour lui permettre de porter ses opérations d'achats groupés (qui ont représenté 0,8 M€ de chiffre d'affaires en 2019, équivalent à 2,5 % des produits de l'association).

2.3.2.2 Le financement par appels à projets pour mieux orienter l'action des associations sur des priorités

En 2003, le rapport Chatel relevait que « *De toutes les questions évoquées, les modalités de financement restent le sujet le plus problématique* », ajoutant que « *les associations devraient s'efforcer de développer des modes alternatifs de financement* » sans pour autant les détailler.

En 2009, le rapport Laurent faisait un constat similaire, estimant nécessaire de « *redéployer les moyens de l'État au bénéfice des associations pour favoriser leur renforcement* », et considérant que « *les solutions financières utiles sont celles qui favorisent directement le développement des structures existantes et encouragent leur regroupement lorsqu'elles n'atteignent pas la taille critique prévue pour l'attribution de l'agrément* ».

À cet égard, certaines pistes qui visaient à accroître le montant des subventions versées par l'État – telles que la création d'un fonds auquel seraient affectées les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence ou d'une fondation pour la défense des consommateurs – avaient été jugées trop difficiles à mettre en œuvre.

Dans le contexte budgétaire contraint de l'époque, la solution qui aurait plus simplement consisté à subventionner davantage les différentes associations agréées – par exemple, en reversant sous cette forme une fraction des sanctions décidées par les autorités administratives indépendantes – avait aussi été écartée.

Plus de dix ans après, la mise en œuvre de telles orientations ne paraît pas plus aisée, dès lors, notamment, que les crédits d'intervention de la DGCCRF ne sont plus appelés à augmenter. En revanche, la piste, évoquée à plusieurs reprises par le passé, du financement par appel à projets mérite d'être examinée.

Dans certains domaines, l'État et ses opérateurs confient, en effet, à des associations la réalisation de projets précisément identifiés, d'une durée limitée et auxquels sont associés des indicateurs de résultats. En contrepartie, ils leur attribuent des subventions. Cette modalité de financement est particulièrement adaptée aux domaines où un très grand nombre d'associations coexistent et où l'administration n'a pas d'interlocuteurs privilégiés permanents.

C'est le cas, par exemple, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui subventionnent les projets d'associations à compétence environnementale en lien avec leurs orientations annuelles¹²⁵.

¹²⁵ L'économie circulaire et les déchets dans le cas de la DREAL Provence Alpes-Côte d'Azur, l'éducation à l'environnement et au développement durable pour celle des Hauts-de-France, etc.

De même, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a accordé en 2019 près de 300 M€ de subventions à environ 11 000 porteurs de projets au profit des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de leurs habitants, dont plus de 8 000 associations.

Rien de comparable n'existe s'agissant des associations de défense des consommateurs. Le rapport Chatel avait pourtant conclu que « *L'objectif devrait être de substituer une logique de résultats à une logique de moyens par le biais d'aides aux structures fondées sur des programmes d'action* ». Il suggérait ainsi « *d'abandonner le système de répartition collectif et d'attribuer l'essentiel des subventions sur une base individuelle et d'appels à projets ministériels pluriannuels (ou de propositions associatives de projets), une « prime » étant accordée aux réponses et aux propositions collectives* ».

Les défauts d'un financement lié de fait à l'agrément (cf. *supra*) pourraient être palliés avec un financement sur projet qui permettrait :

- de concentrer les moyens sur des missions clairement identifiées.
- de recourir plus aisément à des associations non agréées pour contribuer à la politique publique de défense des consommateurs ;
- d'inciter les associations à innover dans leurs pratiques, voire à coopérer davantage ce qui favoriserait une démarche de performance que les conventions conclues avec les associations n'ont pas vraiment permis de développer.

Dans un premier temps, l'enveloppe budgétaire pourrait rester inchangée et, si l'expérimentation s'avérait concluante, l'opportunité d'ouvrir des crédits supplémentaires pourrait alors être envisagée.

La mise en place de cette modalité de financement suppose que la DGCCRF identifie des projets pouvant le plus utilement contribuer à l'information et à la défense des consommateurs. Elle devrait, plus largement, s'inscrire dans le cadre des réflexions que la DGCCRF indique souhaiter engager avec les associations s'agissant des modalités de leur soutien financier et des relations entre acteurs du mouvement consumériste.

À cet égard, la Cour formule la recommandation suivante à l'intention de la DGCCRF et de la DACS.

Recommandation n° 4 (DGCCRF, DACS) : Mettre fin d'ici trois ans aux conventions annuelles signées avec les associations agréées et recourir à des appels à projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La relation que l'État entretient avec les associations de défense des consommateurs est marquée par l'absence de stratégie claire qui permettrait de nouer un partenariat efficace avec celles-ci. La faiblesse du pilotage par la DGCCRF, le manque de complémentarité entre l'action des associations et celle de l'administration et la répartition des rôles peu satisfaisante appellent à une meilleure définition des objectifs de l'État.

La réduction des subventions aux associations de défense des consommateurs ne saurait guider seule l'ensemble de cette politique, dont le modèle d'organisation et de fonctionnement doit évoluer pour s'adapter aux enjeux actuels de la consommation.

Les dispositifs d'agrément des associations ont démontré leur utilité en accompagnant la structuration et la montée en charge du mouvement consumériste. Si leur principe n'est pas contesté pour distinguer les associations qui présentent des garanties d'indépendance suffisantes pour agir en faveur des intérêts des consommateurs, force est de constater que les agréments ne sont plus un outil de dynamisation et de professionnalisation des associations mais contribuent plutôt à maintenir inchangé un panorama et des habitudes de travail anciens.

Ainsi, le renouvellement des agréments donne lieu à des procédures inutilement complexes, essentiellement déclaratives et accompagnées de contrôles formels. Les critères, imprécis, sont devenus peu pertinents et sont appliqués de manière trop souple, ce qui a abouti à figer le périmètre des associations agréées.

Entre 2010 et 2020, les subventions de la DGCCRF aux associations agréées ont globalement diminué de 40 %. Cette baisse de la ressource publique implique de faire évoluer le cadre financier d'associations dont la situation et la dépendance à l'égard des subventions sont très variables.

Outre la nécessité de préciser les règles pour concilier la recherche de financements alternatifs et la garantie de l'indépendance des associations, le financement de la politique de défense des consommateurs par la voie d'appels à projets devrait être envisagée. Cette évolution permettrait aux pouvoirs publics de définir plus précisément leurs priorités en termes de politique publique et leurs attentes vis-à-vis des associations et à des associations qui ne sont pas agréées d'apporter leurs compétences.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des sigles	64
Annexe n° 2. Bibliographie.....	65
Annexe n° 3. Crédits budgétaires consacrés par l'État en 2019 à la défense des consommateurs	67
Annexe n° 4. Actions de groupe engagées depuis 2014.....	68
Annexe n° 5. Données relatives aux moyens et à l'activité de la DGCCRF	70
Annexe n° 6. Analyse des indicateurs prévus dans les conventions d'objectifs	71

Annexe n° 1. Liste des sigles

ADEIC : association de défense, d'éducation et d'information du consommateur.

AFOC : association Force Ouvrière consommateurs.

ALLDC : association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs.

ANCT : agence nationale de la cohésion des territoires.

ANEC : *European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation.*

ASIDCOM : association de sensibilisation, d'information et de défense du consommateur musulman.

BEUC : bureau européen des unions de consommateurs.

CCA : commission des clauses abusives.

CGL : confédération générale du logement.

CLCV : confédération de la consommation du logement et du cadre de vie.

CMC : commission de la médiation de la consommation.

CNAFAL : conseil national des associations familiales laïques.

CNAFC : confédération nationale des associations familiales catholiques.

CNC : conseil national de la consommation.

CNL : confédération nationale du logement.

COFACE : confédération des organisations familiales de l'Union européenne.

CSC : commission de la sécurité des consommateurs.

CSF : confédération syndicale des familles.

CTRC : centre technique régional de la consommation.

DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

FF : Familles de France.

FNAUT : fédération nationale des associations d'usagers des transports.

FR : Familles rurales.

INC : Institut national de la consommation.

INDECOSA-CGT : association pour l'information et la défense des consommateurs salariés – Confédération générale du travail.

UFC : union fédérale des consommateurs.

UNAF : Union nationale des associations familiales.

Annexe n° 2. Bibliographie

Publications de la Cour des comptes

Institut national de la consommation, exercices 2010 à 2015, rapport particulier, mai 2016.

L'Union nationale des associations familiales et le réseau des Unions départementales des associations familiales, référé, janvier 2017.

L'action de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en matière de protection économique du consommateur, référé, décembre 2017.

Politique de la concurrence – L'action de l'Autorité de la concurrence et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, référé, mars 2019.

La lutte contre les contrefaçons – Une organisation et des outils pour mieux protéger les consommateurs et les droits de propriété industrielle, communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, février 2020.

Le budget de l'État en 2019, résultats et gestion – Mission Économie – Note d'analyse de l'exécution budgétaire, avril 2020.

Publications parlementaires

Mission parlementaire auprès du Secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation sur « l'information, la représentation et la protection du consommateur », *Rapport au Premier ministre « De la conso méfiance à la conso confiance »*, juillet 2003.

Sénat, *Rapport d'information n° 499 sur l'action de groupe*, mai 2010.

Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 3085 sur le bilan et les perspectives des actions de groupe*, juin 2020.

Publications des services de l'État

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, *Assises de la consommation*, octobre 2009.

Direction du budget, *Effort financier de l'État en faveur des associations*, annexe au projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019.

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, *Bilan d'activité 2019*, juillet 2020.

Autres sources bibliographiques

Centre européen de la consommation, *La protection des consommateurs en Allemagne*, septembre 2019.

Centre national de la consommation, *Rapport d'activité 2019*, mars 2020.

Comité consultatif du secteur financier, *Rapport annuel 2019*, juin 2020.

Commission européenne, *Livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs*, novembre 2008.

Conseil national de l'alimentation, *Rapport annuel 2019*, janvier 2020.

DE MONICAULT, Frédéric, *Énergie : Selectra et Familles de France lancent un nouvel achat groupé*, Le Figaro, septembre 2018.

Institut national de la consommation, *Guide du consumérisme*, mars 2019.

Institut national de la consommation, *Plus d'un siècle d'engagement au service des consommateurs*, avril 2019.

LAURENT, Dominique, *Mission sur le mouvement consumériste en France : situation et propositions d'évolutions*, mai 2009.

TCHERNONOG, Viviane, *Le secteur associatif et son financement*, Cairn.info, avril 2012.

Annexe n° 3. Crédits budgétaires consacrés par l'État en 2019 à la défense des consommateurs

<i>En euro</i>		Programme 134 (DGCCRF)	Autres programmes	Total
Associations nationales agrées	ADEIC	76 212	0	76 212
	AFOC	279 996	57 195	337 191
	ALLDC	85 858	14 150	100 008
	CGL	65 586	53 182	118 768
	CNAFAL	96 974	3 850	100 824
	CNAFC	54 479	39 900	94 379
	CNL	148 410	162 673	311 083
	CLCV	440 113	96 323	536 436
	CSF	279 674	129 377	409 051
	FF	216 017	9 100	225 117
	FR	374 907	539 071	913 978
	FNAUT	20 810	200 000	220 810
	INDECOSA	139 871	0	139 871
	UFC-Que Choisir	498 227	30 505	528 732
	UNAF	59 878	33 000	92 878
	Total	2 837 012	1 368 326	4 205 338
Autres associations	49 233	Non applicable	49 233	
Institut national de la consommation	3 451 073	0	3 451 073	
<i>dont CTRC/SRA</i>	<i>1 403 953</i>	<i>0</i>	<i>1 403 953</i>	
Total	6 337 318	1 368 326	7 705 644	

Source : Jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », exercice 2021

Annexe n° 4. Actions de groupe engagées depuis 2014

Association	Entreprise visée	Préjudice invoqué	Date de lancement	État de l'action
UFC-QUE CHOISIR	FONCIA	Charges indues facturées à des locataires	Octobre 2014	Action déclarée irrecevable en appel par le TGI de Nanterre.
CLCV	AXA ET AGIPI	Non-respect d'un taux garanti sur une assurance vie	Octobre 2014	Action déclarée recevable le 8 janvier 2016, confirmée en appel. Pourvoi en cours.
SLC-CSF	PARIS HABITAT	Charges indues facturées à des locataires	Octobre 2014	Accord amiable en mai 2015 – remboursement.
UFC-QUE CHOISIR	FREE	Mauvaise qualité des services mobiles 3G	Octobre 2014	Accord amiable en mai 2017 – remboursement.
CNL	IMMOBILIÈRE 3F	Clause abusive dans un contrat de bail	Janvier 2015	Action déclarée recevable par le TGI mais irrecevable en appel en novembre 2017. Cour de Cassation rejette le pourvoi le 19 juin 2019 et confirme l'arrêt d'appel.
FAMILLES RURALES	SFR	Information trompeuse sur la couverture 4G	Mai 2015	Procédure en cours.
FAMILLES RURALES	Manoir de <i>Ker an Poul</i>	Contrat de location de parcelle pour mobil-home illicite	Décembre 2015	Procédure en cours.
UFC-QUE CHOISIR	BNP PARIBAS	Information trompeuse sur un produit financier	Juillet 2016	Action déclarée recevable le 20 décembre 2017, mais rejet de la responsabilité par le TGI. L'UFC a fait appel.
CLCV	BMW Motor	Dédommagement insuffisant	Septembre 2016	Procédure en cours.
CLCV	BNP PARIBAS	Information trompeuse sur les crédits immobiliers en francs suisses	Novembre 2016	Procédure en cours.
CNL	XL HABITAT	Charges abusives facturées aux locataires	Février 2018	Procédure en cours.

Association	Entreprise visée	Préjudice invoqué	Date de lancement	État de l'action
UFC-QUE CHOISIR	NATIXIS ASSET MANAGEMENT	Information trompeuse sur un produit financier	Mars 2018	Procédure en cours.
UFC-QUE CHOISIR	FREE	Frais abusifs à la fin d'un contrat de location de téléphone mobile	Mars 2019	Procédure en cours.
UFC-QUE CHOISIR	GROUPE CANAL PLUS	Vente forcée d'abonnement	Avril 2021	Procédure en cours.
UFC-QUE CHOISIR	VINTED	Paieement injustifié d'un commission	Mai 2021	Procédure en cours.

Source : Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes

Annexe n° 5. Données relatives aux moyens et à l'activité de la DGCCRF

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2019/2010*
Crédits de paiement consommés (en M€)	310,2	230,3	227,8	227,7	230,0	230,4	231,0	235,9	237,0	232,7	-25,0%
<i>Part des crédits consacrés aux dépenses d'intervention</i>	3,9%	4,8%	5,2%	4,8%	4,3%	3,7%	4,1%	3,5%	3,4%	3,2%	-17,4%
Effectifs (en EIPT)	3 263	3 068	2 993	2 940	2 946	2 961	2 945	2 947	2 913	2 865	-12,2%
Nombre d'actions de contrôle	869 529	853 000	740 000	721 000	589 000	575 200	578 699	551 251	543 000	nd	-37,6%
Nombre d'établissements contrôlés	159 906	153 000	142 000	137 000	126 000	119 200	116 053	112 585	111 600	99 500	-37,8%
Nombre de prélèvements pour analyse	nd	240 000	246 000	268 000	417 000	294 000	320 000	315 000	330 000	318 000	32,5%
Nombre de sites Internet contrôlés	8 400	9 600	11 000	10 200	10 300	10 450	10 829	12 414	12 600	15 000	78,6%
Nombre de manquements constatés	162 593	156 000	142 000	123 300	111 200	115 830	125 997	126 253	128 568	nd	-20,9%
Nombre de suites correctives et répressives	24 970	26 610	27 684	27 588	23 726	31 762	40 169	45 512	47 341	nd	89,6%
Nombre de réclamations de consommateurs	92 253	90 125	87 000	85 963	75 647	67 305	69 153	71 333	64 607	55 912	-39,4%

* Ou, à défaut, variation entre l'année la plus ancienne et la plus récente pour lesquelles l'information est disponible.

Source : Cour des comptes, à partir des rapports annuels de performances de la mission Économie du budget général de l'État et des bilans d'activité de la DGCCRF

Annexe n° 6. Analyse des indicateurs prévus dans les conventions d'objectifs

Indicateur prévus dans la convention annuelle d'objectifs ?	CLCV	CNAFAL	AFOC	CCL	CNL	FF	CNAFC	ALLDC	CSF	FR	INDECOSA	FNAUT	UNAF	UFC	ADEC	Nombre
																d'associations
Nombre d'heures de permanences	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	14
Nombre de liges traités	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	13
Nombre de participations aux travaux d'instances nationales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	13
Nombre de points d'accueil	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X		X	12
Actions de formation interne		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		12
Nombre de visiteurs du site Internet	X	X	X	X	X			X	X		X	X	X	X		11
Nombre de publications externes	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X				10
Nombres d'associations locales du réseau	X	X	X		X		X	X			X	X				8
Nombre de participations aux travaux d'instances européennes	X					X	X		X		X		X			6
Nombre d'actions en justice	X	X	X		X									X		5
Nombre d'études et enquêtes	X								X	X				X		4
Nombre de reprises presse						X						X	X	X		4
Nombre de communiqués de presse	X	X	X		X											4
Mesure de la présence médiatique	X			X		X				X						4
Nombre d'appels téléphoniques			X						X	X						3
Nombre de communications internes		X		X			X									3
Nombre de manifestations à destination du public					X			X		X						3
Nombre de personnes reçues					X					X						2
Nombre de participations aux réunions ConsoFrance		X	X													2
Actions de soutien au réseau						X				X						2
Nombre d'émissions ConsoFrance proposées				X		X										2
Propositions de mesure pour défendre les consommateurs	X														X	2
Nombre d'adhérents	X															1
Participation du réseau à l'intranet	X															1
Nombre d'actions en justice initiées	X															1
Indicateurs de satisfaction												X				1
Recrutement de bénévoles pour les antennes							X									1
Nombre de documents mis en ligne sur l'intranet							X									1
Nombre de remises à des militants de la clé USB conso		X														1
Participation aux élections HLM				X												1
Nombre de mails reçus					X											1
Nombre de tracts distribués suite à une initiative nationale				X												1
Nombre d'interventions en direction des élus et des institutions				X												1
Nombre d'indicateurs	16	13	12	12	12	11	10	9	9	9	9	8	8	7	5	

Source : Cour des comptes, à partir des conventions d'objectifs pour 2019